

# **Bericht**

## **der Finanzdelegation an die Finanzkommissionen des Nationalrates und des Ständerates betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008**

vom 30. April 2009

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf Artikel 51 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (ParlG, SR 171.10) unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit im vergangenen Jahr.

In Anwendung von Artikel 14 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG, SR 614.0) erstattet die Eidgenössische Finanzkontrolle der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtige Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert.

Im Folgenden geben wir Ihnen einen Überblick über die im Jahre 2008 behandelten wichtigsten Geschäfte.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. April 2009

Im Namen der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Der Präsident: Bruno Zuppiger, Nationalrat

Der Vizepräsident: Hans Altherr, Ständerat

---

## Zusammenfassung

*Der vorliegende Tätigkeitsbericht enthält die wichtigsten Geschäfte, mit denen sich die Finanzdelegation 2008 befasste. Die Zusammenfassung beleuchtet nachstehend in geraffter Form diejenigen Themen, mit denen sich die Finanzdelegation besonders beschäftigte.*

*Ende 2004 hat der Bundesrat die Grundsätze der Risikopolitik des Bundes verabschiedet. Er hat jedoch auf eine Konsolidierung auf Stufe Gesamtbund verzichtet. Jedes Departement evaluiert und bewertet die jeweils fünf wichtigsten Risiken autonom. Immerhin nimmt das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) eine Koordinationsfunktion wahr und strebt beispielsweise mit Workshops Verbesserungen und eine Harmonisierung bei der Festlegung und Bemessung der Risiken an. Die Finanzdelegation nahm 2008 dieses Thema aufgrund einer Querschnittsprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) als Schwerpunkt auf und erörterte die Situation in Aussprachen mit den Departementsvorstehenden. Sie teilt die Ansicht der EFK, wonach die Bestrebungen nach einer harmonisierten Behandlung der Risiken, einer stufengerechteren Zielsetzung und einer besseren Integration in die Führungssysteme verstärkt werden sollten. Gemäss EFD sollen dem Bundesrat mit dem Reporting 2008 Vorschläge unterbreitet werden zur Notwendigkeit ergänzender Weisungen, zu möglichen Verbesserungen bezüglich Skalierung und Kategorisierung der Risiken sowie hinsichtlich besserer Transparenz gegenüber dem Parlament.*

*Gegenstand der Aufgabenüberprüfung ist das Aufgabenportfolio des Bundes, bestehend aus 18 Aufgabenbereichen. In einer ersten Phase hatte der Bundesrat 2006 das Wachstumsziel für den Gesamthaushalt festgelegt und anschliessend für die 18 Bereiche strategische Prioritäten gesetzt und Zielwachstumsraten festgelegt. In den vergangenen zwei Jahren führte er eine umfassende Überprüfung der Bundesaufgaben auf Reform- und Abbaupotenziale durch und veröffentlichte die Ergebnisse dieser Arbeiten im April 2008 in einem Ergänzungsbericht zum aktuellen Legislaturfinanzplan. Anfangs Februar 2009 beschloss der Bundesrat jedoch ein neues Umsetzungskonzept. Statt die Reformstossrichtungen in einem Aktionsplan weiter zu konkretisieren und politisch zu diskutieren, soll nun das Reformpaket aufgeschnürt und nach individuell gestaltbaren Agenden der Departemente umgesetzt werden. Die Eckdaten der einzelnen Massnahmen will der Bundesrat im Sommer 2009 veröffentlichen. Die Finanzdelegation wird sich im Detail über das neue Umsetzungskonzept orientieren lassen und dabei ein besonderes Augenmerk auf die Erreichung der in der Finanzplanung bisher vorgesehenen Abbauvorgaben richten.*

*Aus Sicht der Finanzdelegation liegen eine zentrale Koordination von personalpolitisch relevanten Geschäften durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) sowie eine zentral geregelte Personalpolitik im Interesse der gesamten Bundesverwaltung. Entsprechend unterbreitete sie ihr Ansinnen im Herbst 2008 dem Bundesrat. Dieser begrüsste und unterstützte die Stossrichtung der Finanzdelegation, wies jedoch darauf hin, dass den spezifischen Bedürfnissen der Departemente der nötige Frei-*

---

raum eingeräumt werden müsse. Im Rahmen einer Revision des BPG<sup>1</sup> und der BPV<sup>2</sup> sollen die wichtigsten Parameter der Personalpolitik vereinfacht und zentral festgelegt und deren selbständige Umsetzung den Departementen überlassen werden. Die Finanzdelegation wird die diesbezüglichen Bemühungen des EPA unterstützen und begleiten.

Die Revision der bestehenden Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht und das Reporting über Personalmassnahmen beim obersten Kader des Bundes bzw. der bundesnahen Unternehmen wurde 2008 initiiert. Einerseits haben die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Vereinbarung basiert, teilweise Änderungen erfahren und andererseits wünschte die Verwaltung eine klarere Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens. Die Finanzdelegation will an der mitschreitenden Finanzaufsicht festhalten. Die Ausgestaltung der Geltungsbereiche der mitschreitenden Finanzaufsicht sowie der nachträglichen Oberaufsicht, das heisst des Kaderlohnreportings, gilt es neu festzulegen. Zudem soll im Rahmen der Revision der Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend Personalmassnahmen auch das Genehmigungsverfahren von Personalverordnungen, bzw. -reglementen von ausgelagerten Organisationen und Institutionen des Bundes überprüft werden; wie beispielsweise die Personalverordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA oder das Personalreglement der Schweizerischen Exportrisikoversicherung SERV. Es ist absehbar, dass sich die Finanzdelegation und der Bundesrat noch im Jahr 2009 über eine revidierte Vereinbarung einig werden.

Die Befürchtung, dass vorzeitig pensionierte Bundesangestellte im Auftragsverhältnis wieder-, bzw. weiterbeschäftigt und so neben einer Rente zusätzlich ein Einkommen beziehen würden, war bereits im Jahr 2007 in der Finanzdelegation geäußert worden. Die Wieder- bzw. Weiterbeschäftigung von Angestellten des Bundes nach deren Pensionierung ist sowohl als Arbeitsverhältnis (Art. 35 BPV) als auch auf Mandatsbasis (Art. 394 ff. OR<sup>3</sup>) möglich. Ausgehend von Einzelfällen befasste sich die Finanzdelegation im Sommer 2008 mit der Problematik. Seit dem 1. Januar 2006 waren in der zentralen Bundesverwaltung und in den ausgelagerten Unternehmen und Anstalten des Bundes rund 530 Fälle bekannt. Die Finanzdelegation spricht sich für eine möglichst restriktive Anwendung dieser Praxis aus. Ihr missfallen insbesondere jene Situationen, in denen neben der Rente ein Einkommen erzielt wird. Der Bundesrat wird die Finanzdelegation voraussichtlich im Jahr 2010 über die Entwicklung in diesem Bereich informieren.

Kreditgeschäfte: An einer ausserordentlichen Sitzung genehmigte die Finanzdelegation im Lichte der weltweiten Finanzmarktkrise einen Nachtragskredit von sechs Milliarden Franken zur Stärkung der Eigenmittelbasis der Bank UBS. Sie knüpfte ihre Zustimmung an verschiedene Bedingungen: In erster Linie ist die Revision des Einlegerschutzes raschmöglichst auch inhaltlich zu konkretisieren. Zudem soll der Bundesrat gegenüber der UBS geltend machen, dass die Kreditgewährung an

---

1 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

2 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

3 Obligationenrecht, SR 220

---

*schweizerische Klein- und mittelständische Unternehmungen nicht erschwert wird. Schliesslich erwartet die Finanzdelegation konkrete Anpassungen im Bereich der Corporate Governance. Die restlichen von der Finanzdelegation gewährten Vorschüsse bewegten sich anzahl- und betragsmässig im Rahmen der Vorjahre. Wie üblich legte die Finanzdelegation grosses Gewicht auf den Nachweis der Dringlichkeit der Vorschussbegehren. In einem Fall wies sie das zuständige Departement und den Bundesrat darauf hin, dass mit einer besseren Planung und einer zügigeren Behandlung des Geschäftes die nötigen Mittel im Rahmen der normalen Nachtragskredite hätten anbegehrt werden können.*

Der Informatikrat Bund (IRB) trägt die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Bundesverwaltung. Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) ist das Stabsorgan des IRB. Es erarbeitet die Vorgaben für die Bundesinformatik und stellt dem IRB entsprechend Antrag. Das ISB koordiniert die Umsetzung der Vorgaben an die Departemente und an die Bundeskanzlei und stellt ein geeignetes Controlling zuhanden des IRB sicher. Es leitet auch departementsübergreifende Projekte und Programme. Im Jahr 2008 hat der Bundesrat den IRB damit beauftragt, seine Steuerungsstrukturen zu überprüfen. Das Ziel ist, die Strukturen zu vereinfachen und insbesondere Kompetenzdelegationen an den IRB zu überprüfen. Aus Sicht der Finanzdelegation sollten ein zentrales Controlling sowie eine zentrale Überprüfung der Kompatibilität der Systeme in der Verantwortung des Delegierten bzw. des ISB liegen. Der Bundesrat sicherte zu, der Finanzdelegation ab 2009 jährlich eine Übersicht über die IKT-Projekte zuzustellen und die Frage eines zentralen Reportings für strategische Projekte in der Überprüfung der IKT-Steuerungsstruktur zu behandeln.

*Das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) initiierte im Jahr 2008 eine Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Diese Reorganisation sieht eine grundlegende Änderung in der Arbeits- und Organisationsweise sowie eine stärkere thematische und geographische Fokussierung vor. Mittelfristig soll die DEZA im Terrain wieder stärker präsent sein und den Kooperationsbüros mehr Verantwortung übertragen. Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des EDA und der Bundesverwaltung soll sich verbessern. Die Reorganisation ist nicht mit einer Personalabbauvorgabe verbunden. Allerdings bedingen die Reformschritte auch Anpassungen im übrigen Departement. So sollen beispielsweise die Finanzinspektorate zusammengefasst und dem Generalsekretariat angegliedert werden. Die Finanzdelegation begrüsst und unterstützt die Stossrichtung der Reorganisation der DEZA. Sie wird die Entwicklungen in der DEZA begleiten und sich zu gegebenem Zeitpunkt über die Umsetzungsfortschritte informieren lassen.*

*BVG<sup>4</sup>-Altersleistungen: Aus einer Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle über die Besteuerung und die Vorsorgewirkung von Kapitalleistungen aus der zweiten und dritten Säule resultierte unter anderem die Empfehlung, bei der Auszahlung von Renten zu prüfen, gewisse Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform*

---

<sup>4</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40).

---

*vorzunehmen. Das zuständige Bundesamt erachtete die Ausarbeitung eines Berichtes zu dieser Empfehlung angesichts der erst drei Jahre zurückliegenden ersten BVG-Revision nicht als dringlich. Die Finanzdelegation erkennt jedoch ein erhebliches Risiko, dass beim Kapitalbezug einer Altersleistung das Kapital eines Tages aufgebraucht ist und dann Ergänzungsleistungen oder Sozialleistungen Platz greifen müssen. Sie ersuchte deshalb das zuständige Departement, die nötigen statistischen Abklärungen rasch zu treffen und über mögliche Massnahmen zu berichten.*

*Das Abkommen von Schengen und Dublin wurde von der Schweiz 2004 unterzeichnet. Formell in Kraft getreten ist das Abkommen am 1. März 2008. Die operationelle Zusammenarbeit der Schweiz und der EU im Rahmen der Sicherheits-, Visum- und Asylkooperation von Schengen und Dublin begann am 12. Dezember 2008. Trotz knapper Terminvorgaben der EU setzte sich der Bundesrat für eine Inkraftsetzung des Abkommens im Jahr 2008 ein. Es bedurfte ausserordentlicher Anstrengungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), um die vorgegebene politische Zielsetzung zu erreichen. Die Implementierung der für die operationelle Zusammenarbeit notwendigen Informatikanwendungen stand unter einem hohen Zeitdruck sowie permanenter Personalknappheit. Die Finanzdelegation begrüsst, dass die Umsetzung des komplexen Vorhabens, welches auch für die Schweiz von grosser Bedeutung ist, bisher planmässig verläuft. Die Finanzdelegation wird die Implementierung der dafür notwendigen Informatikanwendungen, insbesondere die Entwicklung des Bedarfs der personellen und finanziellen Ressourcen, auch weiterhin eng begleiten.*

*Die Erfahrungen mit der Landesausstellung EXPO 01/02 hatten die Finanzdelegation veranlasst, sich intensiv mit den Vorbereitungen zur EURO 2008 auseinanderzusetzen. In enger Zusammenarbeit mit den Projektverantwortlichen und der Eidgenössischen Finanzkontrolle wurde eine systematische und umfassende Berichterstattung aufgebaut. Letztes Jahr befasste sich die Finanzdelegation schwergewichtig mit Aspekten der Sicherheit und der Kreditbeanspruchung, im Weiteren mit Fragen der Zusammenarbeit mit Österreich, des Einsatzes ausländischer Sicherheitskräfte, der Regelung des Luftverkehrs und der Quellensteuer. Ein Informationsbesuch in Basel beleuchtete Aspekte der Sicherheit im und um das Stadion, der Zusammenarbeit mit Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz und Sanität sowie der Beurteilung der Risikosituation. Bezüglich der Kreditbeanspruchung konzentrierte sich die Finanzdelegation auf die kritische Beurteilung der Verwendung der vom Parlament 2006 bewilligten Reserve für nicht vorhersehbare Ereignisse im Bereich der Sicherheit im Umfang von 10 Millionen Franken. Insgesamt konnte die Finanzdelegation aufgrund des Schlussberichtes des Bundesrates zur Kenntnis nehmen, dass die EURO 2008 aus der Sicht aller Beteiligten eine Erfolgsgeschichte war und der Aufwand des Bundes voraussichtlich insgesamt rund 20 Prozent unter Budget zu stehen kommt.*

*Der Bundesrat beschloss im Dezember 2007, dass die Infrastruktur der Lötschberg-Achse bis Ende 2020 von der BLS betrieben wird. Diese Zusicherung ist jedoch an die Bedingung geknüpft, die gesamte Infrastruktur der BLS zusammen mit dem neuen Lötschberg-Basistunnel in eine separate, vom Bund beherrschte Gesellschaft (BLS Netz AG) auszugliedern. Der Bund wird in einem ersten Schritt durch Ver-*

---

rechnung früherer Bundesdarlehen 50,1 Prozent des Aktienkapitals erwerben. Die Finanzdelegation befasste sich 2008 intensiv mit verschiedenen Aspekten dieser Transaktion, insbesondere bezüglich der Bewertung von Sacheinlagen und der Möglichkeit einer sofortigen Bundesbeteiligung von zwei Dritteln. Insgesamt gelangte sie zum Schluss, dass eine Bundesbeteiligung von 50,1 Prozent an der BLS Netz AG, mit der Option, nach Ablauf der Betriebskonzession der BLS den Bundesanteil auf zwei Drittel zu erhöhen, vertretbar ist. Die Finanzdelegation formulierte jedoch drei Forderungen, die im Aktionärsbindungsvertrag zwingend aufzunehmen sind:

1. die Bedingungen für die Wahrnehmung der erwähnten Option müssen klar festgehalten werden,
2. nach Ablauf der Betriebskonzession muss der Bund die Zweidrittelmehrheit übernehmen und
3. sollten die Mehrheitsverhältnisse bei der BLS wechseln, muss der Bund die Möglichkeit haben, seine Beteiligung unverzüglich auf zwei Drittel zu erhöhen.

Bei der Prüfung des Controllings der Leistungsvereinbarung Bund/SBB 2007–2010 stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) unter anderem fest, dass der Vereinbarungsprozess optimiert werden kann, das Controlling wenig wirksam ist und viele Infrastrukturziele nicht gemessen werden. Das zuständige Departement erachtet die Notwendigkeit eines wirkungsvollen Controllings als unbestritten, fliessen doch allein aus dem Bundesbudget jährlich fast zwei Milliarden Franken in Betrieb und Substanzerhaltung der Eisenbahn-Infrastruktur. Darum ist vorgesehen, die Anforderungen für das Controlling in einer Verordnung zu präzisieren. Erste Massnahmen sollen von den SBB bereits vorher umgesetzt werden, namentlich hinsichtlich Transparenz, Verstärkung von Anreizen zur Zielerreichung und Vergleichsmöglichkeiten. Die Finanzdelegation begrüsst diese Massnahmen und betont die Notwendigkeit zur Umsetzung der Empfehlungen der EFK.

Eine ähnliche Problemstellung, allerdings auf betriebswirtschaftlicher Ebene, erkennt die Finanzdelegation bei der SBB Cargo. Aufgrund des Jahresergebnisses 2007 und im Lichte der Schwierigkeiten im Werk Bellinzona beauftragte sie deshalb die EFK mit Abklärungen zum Reporting, zum betrieblichen Rechnungswesen und zu den Subventionen im Bereich Güterverkehr der SBB Cargo. Die EFK stellte fest, dass die SBB vor 2007 über kein strategisches Controlling auf Stufe Konzern verfügte und die bereits 2005 von SBB Cargo entwickelten Konzepte zur Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente nicht fristgerecht umgesetzt wurden. Insgesamt gelangte die EFK zum Schluss, dass die Schwächen im betrieblichen Rechnungswesen zusammen mit den verkehrs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen die finanzielle Steuerung von SBB Cargo stark beeinflusst haben.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>5334</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5341</b>
<b>1 Auftrag und Organisation</b>	<b>5344</b>
1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation	5344
1.2 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte	5344
1.3 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)	5345
1.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen	5347
<b>2 Querschnittsthemen</b>	<b>5348</b>
2.1 Personalgeschäfte	5348
2.1.1 Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bezüglich Personalmassnahmen	5348
2.1.2 Kompetenzen des Eidg. Personalamts (EPA)	5349
2.1.3 Kaderlohnreporting 2007	5349
2.1.4 Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten	5350
2.1.5 Weiter- und Wiederbeschäftigung Rentenbezüger/innen	5351
2.1.6 Abgangsentschädigungen	5352
2.1.7 Vorzeitige Pensionierungen	5354
2.1.8 Unbezahlte Beurlaubung und Wiederbeschäftigungsgarantie	5355
2.2 Kreditgeschäfte	5356
2.2.1 Eidg. Finanzverwaltung. Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS	5356
2.2.2 Eidg. Personalamt. Einmaliger Bundesbeitrag an PUBLICA für Rentnerbestand	5356
2.2.3 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten. Immobilienbedürfnisse der Welthandelsorganisation (WTO)	5357
2.2.4 Weitere Kreditgeschäfte	5357
2.3 Weitere Querschnittsthemen	5358
2.3.1 Oberaufsicht über den Neuen Finanzausgleich (NFA)	5358
2.3.2 Neues Rechnungsmodell (NRM), Eröffnungsbilanz	5359
2.3.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)	5361
2.3.4 Risikomanagement Bund	5362
2.3.5 Aufgabenüberprüfung	5363
2.3.6 Sanierung der Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)	5364
2.3.7 Auswirkungen des neuen Lohnausweises in der Bundesverwaltung	5365
<b>3 Schwerpunkte nach Departementen</b>	<b>5366</b>
3.1 Behörden und Gerichte	5366
3.1.1 Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesgericht in Lausanne	5366
3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	5368
3.2.1 Informationsbesuch der Sektion 2 bei der Fondation Immobilière pour les Organisations internationales (FIPOI) in Genf	5368
3.2.2 Botschaftsnetz und Koordinationsbüros des EDA	5369
3.2.3 Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)	5371

3.3	Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	5373
3.3.1	Schweizer Schulen im Ausland	5373
3.3.2	BVG-Altersleistung: Sockelanteil als Rente	5373
3.3.3	Swissmedic	5374
3.3.4	Risikomanagement im Bereich der Erwerbsersatzordnung (EO)	5375
3.4	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	5375
3.4.1	Organisation Bundesanwaltschaft, Stand Projekt Effizienz-Vorlage (EffVor)	5375
3.4.2	Umsetzung des Schengen und Dublin Abkommens	5376
3.5	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	5377
3.5.1	Informationsbesuch der Sektion 3 bei der Logistikbasis der Armee (LBA)	5377
3.5.2	Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008) in Österreich und der Schweiz	5379
3.5.3	Liquidation von Immobilien durch das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	5380
3.5.4	Überwachung der geheimen Projekte und der Nachrichtendienste	5381
3.5.5	Informatiksysteme im Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	5382
3.6	Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	5384
3.6.1	Finanzmarktaufsicht (FINMA)	5384
3.6.2	Informatikstrategieorgan Bund (ISB)	5385
3.6.3	Massnahmenpaket zur Stabilisierung des Finanzsystems Schweiz	5387
3.6.4	PUBLICA und angeschlossene Organisationen	5388
3.6.5	Revision öffentliches Beschaffungswesen	5389
3.7	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)	5390
3.7.1	Informationsbesuch der Sektion 1 bei der Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP)	5390
3.7.2	Exportrisikoversicherung (SERV)	5391
3.7.3	Finanzierung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus	5392
3.8	Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)	5393
3.8.1	Informationsbesuch der Sektion 2 beim Bundesamt für Strassen (ASTRA)	5393
3.8.2	Aufgabenvollzug in Bundesämtern des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)	5395
3.8.3	BLS Netz AG	5396
3.8.4	Controlling Leistungsvereinbarung Bund/Schweizerische Bundesbahnen (SBB)	5397
3.8.5	SBB Cargo	5398
<b>4</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>5399</b>



## Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALP	Agroscope Liebefeld-Posieux
armasuisse	Gruppe armasuisse
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BAV	Bundesamt für Verkehr
BBL	Bundesblatt
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BGer	Bundsgesetz
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110)
BinfV	Verordnung vom 26. September 2003 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, SR 172.010.58)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BLS AG	Bern Lötschberg Simplon Bahn AG
BLS AT	Bern Lötschberg Simplon Bahn AlpTransit AG
BoeB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesens (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPV	Bundesamt für Privatversicherungen
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BStGer	Bundesstrafgericht
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40)
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BWIS	Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120)
CCSAP	Competence Center SAP
CdA	Chef der Armee
CNO	Computernetzwerkoperationen der Armee
DAP	Dienst für Analyse und Prävention
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DRA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz
DV	Direktion für Völkerrecht
EBK	Eidgenössische Bankenkommission
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EffVor	Effizienzvorlage zur verstärkten Kriminalitätsbekämpfung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV
EO	Erwerbsersatzordnung
EPA	Eidgenössisches Personalamt
ETH	Eidgenössische Technische Hochschulen
EU	Europäische Union
EURO	Fussball-Europameisterschaft
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
f./ff.	folgend/e
fedpol	Bundesamt für Polizei
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt, Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FIF	Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern
FiLaG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2)
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FINMAG	Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht, Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.1)
FIPOI	Immobilienstiftung für die internationalen Organisationen
FIS Heer	Führungsinformationssystem Heer
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle, Finanzkontrollgesetz (SR 614.0)
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
HSO	Höherer Staboffizier
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
InnoTour	Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (SR 935.22)
IPSAS	International Public Sector Accountin Standards
IRB	Informatikrat Bund
ISB	Informatikstrategieorgan Bund
IV	Invaliditätsversicherung
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Kleinere und mittlere Unternehmen
KPA	Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen
Kst GwG	Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei

LBA	Logistikbasis der Armee
LBT	Lötschberg-Basistunnel
LV	Leistungsvereinbarung
Mio.	Million/en
Mrd.	Milliarde/n
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
NFA	Neuer Finanzausgleich
NRM	Neues Rechnungsmodell des Bundes
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Onyx	Satellitenaufklärungssystem des VBS
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220)
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung, Parlamentsgesetz (SR 171.10)
PISA	Personalinformationssystem der Armee
PK SBB	Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen
PKB	Pensionskasse des Bundes
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.061.1)
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIS I	Schengener Informationssystem der ersten Generation
SIS II	Schengener Informationssystem der zweiten Generation
SNB	Schweizerische Nationalbank
SND	Strategischer Nachrichtendienst
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
URA	Eidgenössisches Untersuchungsrichteramt
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
WEMA	Wiederherstellung der Einsatzbereitschaft des Materials
WTO	Welthandelsorganisation
ZNDG	Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (BBl 2008 8249)

# Tätigkeitsbericht der Finanzdelegation der eidg. Räte 2008

## 1 Auftrag und Organisation

### 1.1 Aufgaben und Kompetenzen der Finanzdelegation

Gemäss Artikel 51 Absatz 2 ParlG<sup>5</sup> obliegt der Finanzdelegation die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes. Sie erstattet den Finanzkommissionen darüber Bericht und stellt Antrag (Art. 51 Abs. 4 ParlG). Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen (Art. 51 Abs. 5 ParlG).

Gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 FKG<sup>6</sup> erhält die Finanzdelegation sämtliche Berichte und Unterlagen im Zusammenhang mit der Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK). Die Finanzdelegation führt aber auch eigene Informations- und Kontrollbesuche bei Dienststellen des Bundes durch.

Gemäss Artikel 169 der Bundesverfassung können den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten werden. So hat die Finanzdelegation gemäss Artikel 154 Absatz 2 ParlG insbesondere das Recht, Unterlagen einzusehen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim gehalten werden. In diesem Sinne erhält die Finanzdelegation laufend und regelmässig sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Mitberichte (Art. 154 Abs. 3 ParlG).

Gestützt auf Artikel 34 Absatz 1 und 28 Absatz 1 FHG<sup>7</sup> ist die Finanzdelegation zuständig, anstelle des Parlaments dringliche Zahlungskredite – so genannte Nachtragskredite mit gewöhnlichem Vorschuss – und dringliche Verpflichtungskredite zu beschliessen. Siehe dazu auch Kapitel 2.2.

Ausserdem bedürfen gestützt auf eine Vereinbarung mit dem Bundesrat aus dem Jahre 2002 bestimmte Besoldungsmassnahmen bei Kadermitarbeitenden der Zustimmung der Finanzdelegation. Siehe dazu Kapitel 2.1.1.

### 1.2 Organisation der Finanzdelegation und behandelte Geschäfte

Die Finanzkommissionen beider Räte wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Finanzdelegation, die sich selber konstituiert (Art. 51 Abs. 1 ParlG<sup>8</sup>). Präsident ist abwechselungsweise für ein Jahr ein Mitglied des Stände- beziehungsweise des Nationalrates. Im Berichtsjahr setzte sich die Finanzdelegation zusammen aus den Ständeräten Ernst Leuenberger (Präsident), Hans Altherr und Urs Schwaller sowie

<sup>5</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz; SR 171.10).

<sup>6</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0).

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den Eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, SR 611.0).

<sup>8</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10).

aus den Nationalräten Bruno Zuppiger (Vizepräsident), Arthur Loepfe und Werner Marti. Letzterer wurde auf 2009 zum Verwaltungsratspräsidenten der AlpTransit Gotthard ernannt und schied deshalb per Ende 2008 aus dem Parlament aus. Er wurde in der Finanzdelegation ab 1. Januar 2009 durch Nationalrätin Marina Carobio Guscetti ersetzt.

Die Finanzdelegation ist in drei Sektionen gegliedert, die sich aus je einem National- und einem Ständerat zusammensetzen. Diese Sektionen betreuen die sieben Departemente des Bundes sowie die Behörden und Gerichte.

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation die Konstituierung zu Beginn der neuen Legislatur zum Anlass, verschiedene organisatorische Fragen zu erörtern. Diskutiert wurden dabei namentlich der Zugriff auf Dossiers via Extranet, die Verteilung der Protokolle sowie die Stellvertretungsregelung. Aufgrund einer rechtlichen Abklärung durch die Parlamentsdienste bezüglich der Stellvertretung in der Finanzdelegation zeigte sich, dass das Reglement vom 8. November 1985 für die Finanzkommissionen und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte<sup>9</sup> in mehreren Punkten nicht mehr mit dem geltenden Recht – insbesondere dem Parlamentsgesetz – und der Praxis übereinstimmt. Zurzeit wird dieses Reglement überarbeitet.

Während der Berichtsperiode trat die Finanzdelegation zu sechs ordentlichen Sitzungen zusammen. Zudem fanden zur Behandlung von dringlichen Geschäften sechs ausserordentliche Sitzungen statt. Die drei Sektionen der Finanzdelegation führten 2008 insgesamt sechs Informationssitzungen durch.

2008 wurden der Finanzdelegation von der Eidgenössischen Finanzkontrolle 125 Revisions- und Inspektionsberichte übermittelt (Vorjahr: 124). Die Finanzdelegation behandelte 92 haushaltsrelevante Bundesratsbeschlüsse (Vorjahr: 187) und 16 Besoldungsvorschläge (Vorjahr: 21) für höhere Kadermitarbeitende (gemäss Vereinbarung 2002; siehe auch Kapitel 2.1.1). Zudem behandelte sie 9 Vorschussbegehren (Vorjahr 7), von denen sie 9 genehmigte (Vorjahr 7), entsprechend einem Gesamtbetrag von 6137 (Vorjahr: 7194 Mio. Fr.); siehe auch Kapitel 2.2.

### **1.3 Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)**

Der Auftrag der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) wird gemäss FKG<sup>10</sup> wie folgt konkretisiert:

- Prüfkriterien (Art. 5), wie Ordnungs- und Rechtmässigkeit, Wirtschaftlichkeit
- Kontrollaufgaben (Art. 6), wie Prüfung Finanzhaushalt, Interne Kontrollsysteme, Preisprüfungen und EDV-Anwendungen
- Prüfungen der Berechnung des Ressourcen- und Lastenausgleichs (Art. 6 Bst. j)

<sup>9</sup> SR 171.126

<sup>10</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0).

- Begutachtungen, unter anderem in den Bereichen Buchhaltung, Zahlungsverkehr und Inventarführung sowie Beratung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation (Art. 7)
- Aufsichtsbereich (Art. 8) mit den Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung, den Parlamentsdiensten, den Empfängern von Abgeltungen und Subventionen, den Organisationen mit öffentlichen Aufgaben sowie Bundesunternehmen
- Unterstützung der Finanzinspektorate durch Wirksamkeitsprüfungen sowie Aus- und Weiterbildung (Art. 11).

Abgeleitet aus diesem gesetzlichen Auftrag ergeben sich das Leistungsspektrum und die Schwerpunktbildung bei der Aufgabenwahrnehmung. Knapp 60 Prozent der Ressourcen werden für die Finanzaufsicht eingesetzt, rund ein Drittel entfällt auf Abschlussprüfungen. Die EFK richtet ihre Arbeiten auf ein prozess- und risikoorientiertes Vorgehen aus, basierend auf folgenden Zielsetzungen: Operationelle Verbesserungen, systematische Abdeckung der Geschäftsrisiken sowie effiziente Prüfung dank integriertem Wissensmanagement in Verbindung mit automatisierten Prüfungswerkzeugen. Die Erfahrungen und Feststellungen von allgemeinem Interesse werden den Dienststellen im Rahmen von Audit-Letters oder von Ausbildungsveranstaltungen zur Verfügung gestellt.

Zusammenwirken EFK/Finanzdelegation: Die EFK legt jährlich ihr Revisionsprogramm fest und bringt dieses der Finanzdelegation und dem Bundesrat zur Kenntnis (Art. 1 Abs. 2 FKG). Über jede von ihr abgeschlossene Prüfung verfasst sie einen Bericht, den sie einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung der Finanzdelegation zustellt. Zudem erstattet die EFK der Finanzdelegation und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, in dem sie über den Umfang und die Schwerpunkte ihrer Revisionstätigkeit, über wichtigen Feststellungen und Beurteilungen sowie über Revisionspendenzen und deren Gründe informiert (Art. 14 FKG).

Die Berichterstattung der EFK dient der Finanzdelegation für die Ausübung ihrer Oberaufsicht über die Bundesfinanzen und ermöglicht, im Bedarfsfall bei den Departementen oder dem Bundesrat zu intervenieren. Darüber hinaus unterstützt die EFK die Finanzdelegation bei der Vorbereitung und Begleitung von Informationsbesuchen, Folgeaufträgen aus Revisionsgeschäften sowie bei Sonderaufträgen. Zudem hat die Finanzdelegation gestützt auf Art. 1 Abs. 2 FKG die Möglichkeit, der EFK Aufträge erteilen. Die EFK ihrerseits kann die Übernahme von Sonderaufträgen ablehnen, wenn diese die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden.

Voranschlag 2009 der EFK: Gemäss Artikel 2 Absatz 3 FKG reicht die EFK ihren Voranschlag direkt dem Bundesrat ein, welcher ihn unverändert an die Bundesversammlung weiterleitet. Die Finanzdelegation stellt ihrerseits der Bundesversammlung Antrag über das Budget der EFK. Der Voranschlag 2009 der EFK basiert auf den Weisungen des Bundesrates sowie den Richtlinien der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Mit 17,7 Millionen Franken (ohne die zentral beim Eidg. Personalamt eingestellten Arbeitgeberleistungen) liegt das Budget der EFK im Rahmen der Vorjahre und macht unverändert rund 0,3 Promille des Gesamtaufwandes des Bundes aus. Mit Abstand gewichtigste Position sind die Personalaufwendungen (13,76 Mio. Fr., entsprechend 77,6 Prozent). Mit dem eigenen Personal wickelt die EFK etwa 90 Prozent ihres Jahresprogrammes ab. Die restlichen 10 Prozent werden mit Unterstützung von Externen realisiert. Mit den Mitteln von rund 17,7 Millionen

Franken unterstützt die EFK das Parlament und den Bundesrat und deckt die beiden Bereiche Finanzaufsicht und Abschlussprüfungen ab.

Angesichts der verschiedenen neuen Aufgaben, welche der EFK in den letzten Jahren übertragen wurden und im Lichte einer intensiveren Wahrnehmung bestehender Aufgaben sieht die EFK vor, für das Budgetjahr 2010 eine massvolle Erhöhung der Ressourcen zu beantragen. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit umfassend über den künftigen Ressourcenbedarf der EFK orientieren lassen.

## **1.4 Koordination mit den Aufsichtskommissionen**

Die Aufsichtskommissionen und –delegationen des Parlamentes nehmen die Oberaufsicht über den Bundesrat und die Bundesverwaltung wahr (Art. 50 ff. ParlG<sup>11</sup>). Diese Aufgaben sind sachgebietsübergreifend und flächendeckend. Im Lichte einer zunehmenden Komplexität der Verwaltungstätigkeit und weil sich Fragen des Finanzhaushaltes und der Geschäftsführung meist nicht klar abgrenzen lassen, müssen die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht ihr Vorgehen zeitlich und sachlich eng koordinieren. Zu diesem Zweck wurde im ParlG mit Artikel 54 eine Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen und ihre Delegationen) geschaffen (KPA). Hauptsächliche Aufgabe dieser Konferenz war, die materielle Koordination und die Prüfungsprogramme sicherzustellen und über Kompetenzkonflikte und die Berichterstattung zu entscheiden.

Anfangs 2008 wurde in verschiedenen Aufsichtskommissionen die Frage aufgeworfen, ob das Instrument der KPA effizient und notwendig sei. Zwar wurde nicht bestritten, dass die Koordination mit diesem Instrument wahrgenommen werden kann. Bezweifelt wurde jedoch von verschiedenen Seiten die Notwendigkeit eines eigenen parlamentarischen Organs. Nicht zuletzt wurde geltend gemacht, dass der Grundsatz zur Koordination bereits in Artikel 49 des ParlG festgehalten ist («Die Kommissionen jedes Rates koordinieren ihre Tätigkeit untereinander sowie mit den Kommissionen des anderen Rates, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten») und eine wirkungsvolle Koordination ebenso gut über die Sekretariate der betroffenen Aufsichtskommissionen und –delegationen erfolgen kann. Auf Antrag der KPA wurde inzwischen im Rahmen der Teilrevision des Parlamentsgesetzes der Artikel 54 ParlG durch Beschluss beider Räte aufgehoben. Die Teilrevision trat per 2. März 2009 in Kraft.

Die Koordination zwischen der Finanzdelegation und den Aufsichtskommissionen erfolgt seit Mitte 2008 wiederum in der früheren, bewährten Form durch regelmässige Sitzungen der Sekretariate der Kontrollorgane. Diese trafen sich 2008 zu insgesamt zwei Sitzungen. Die für die einzelnen Dossiers zuständigen Mitarbeiter der betreffenden Sekretariate stellen die Koordination zudem laufend durch direkte Kontakte sicher. Die Finanz- und die Geschäftsprüfungsdelegation treffen sich zudem ein bis zwei Mal pro Jahr, um ihre Tätigkeiten im Bereich der geheimen Projekte eng aufeinander abzustimmen (siehe Ziff. 3.5.4). Die Koordination erfolgt ebenfalls auf der Ebene der Subkommissionen der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen, in Form von gemeinsamen Sitzungen zur Prüfung von Rechnung

<sup>11</sup> Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, SR 171.10).

und Voranschlag des ETH-Bereichs sowie der Rechnungen und der Geschäftsberichte der bundesnahen Betriebe (SBB, Swisscom, Post, RUAG und Skyguide).

## **2 Querschnittsthemen**

### **2.1 Personalgeschäfte**

#### **2.1.1 Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat bezüglich Personalmassnahmen**

Im Februar 2008 regte das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) an, die bestehende Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht und das Reporting bei Personalmassnahmen beim obersten Kader des Bundes bzw. der bundesnahen Unternehmen einer Revision zu unterziehen. Das EFD argumentierte, dass die gesetzlichen Grundlagen, auf denen die Vereinbarung basiert, teilweise Änderungen erfahren hätten. Zum anderen wurde dargelegt, dass die Verwaltung eine klarere Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens wünschen würde.

Ein Beispiel zur Veranschaulichung der Problematik: Gemäss Vereinbarung 2002 unterliegen alle Abgangsschädigungen in den Lohnklassen 32 und höher der mitschreitenden Finanzaufsicht durch die Finanzdelegation. Die auf den 1. Januar 2005 geänderte BPV<sup>12</sup> sieht jedoch in Artikel 79 Absatz 7 neu nur noch die Zustimmung der Finanzdelegation für alle Abgangsschädigungen vor, die den Betrag eines Jahreslohnes übersteigen. Diese Differenz zwischen Vereinbarung 2002 und BPV führt immer wieder zu Diskussionen, welche Grundlage Vorrang hat.

Im Juni 2008 hat die Finanzdelegation verschiedene mögliche Stossrichtungen für eine Revision der Vereinbarung 2002 diskutiert. Insbesondere wurde in der Diskussion deutlich, dass die Finanzdelegation an der mitschreitenden Finanzaufsicht als zentrales Instrument festhalten will. Weiter wurde diskutiert, für welche Geltungsbereiche die mitschreitende Finanzaufsicht und für welche Geltungsbereiche die nachträgliche Oberaufsicht gelten soll. Auf Wunsch der Finanzdelegation hat das Sekretariat einen Entwurf für eine revidierte Vereinbarung 2002 erarbeitet. Im November 2008 hat die Finanzdelegation diesem Entwurf zugestimmt und beschlossen, das Sekretariat mit den weiteren Verhandlungen mit dem EFD und dem Eidgenössischen Personalamt (EPA) zu beauftragen. In diesem Zusammenhang soll insbesondere auch dem Reporting besondere Beachtung geschenkt werden.

Die Vorarbeiten sind auf gutem Weg. Es ist absehbar, dass sich die Finanzdelegation und der Bundesrat noch im Jahr 2009 über eine revidierte Vereinbarung betreffend die Aufsicht und das Reporting bei Personalmassnahmen beim obersten Kader des Bundes bzw. der bundesnahen Unternehmen einig werden. Die Finanzdelegation wird in Zukunft Änderungen der gesetzlichen Grundlagen und weiterer Bestimmungen im Personalbereich, welche die Vereinbarung 2002 tangieren, aufmerksam verfolgen.

<sup>12</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).



## 2.1.2 Kompetenzen des Eidg. Personalamts (EPA)

Im Oktober 2008 gelangte die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte schriftlich an den Bundesrat. Aus ihrer Sicht liegt eine zentrale Koordination von personalpolitisch relevanten Geschäften durch das Eidgenössische Personalamt (EPA) im Interesse der gesamten Bundesverwaltung. Daher wäre es von Vorteil, dem EPA als Fachstelle für das Personalwesen des Bundes eine zentrale Führungs- und Controllingfunktion für die gesamte Bundesverwaltung zu erteilen; so beispielsweise in den Bereichen Funktionsbewertung, Ausbildung, Zeiterfassung, Reporting und Controlling, Personalbedarf bei neuen Aufgaben oder der Entschädigung von Verwaltungsräten und Kommissionsmitgliedern.

Im Sinne einer kohärenten Personalpolitik begrüsst und unterstützte der Bundesrat die Stossrichtung des Schreibens der Finanzdelegation. Einer zentral geregelten Personalpolitik und ihrer einheitlichen Umsetzung kommt aus Sicht des Bundesrates grosse Bedeutung zu, wobei den spezifischen Bedürfnissen der Departemente der nötige Freiraum eingeräumt werden muss.

Anlässlich einer Aussprache mit der Direktorin des EPA im Februar 2009 stellte die Finanzdelegation fest, dass in der Bundesverwaltung eine Abkehr von föderalistischen Strukturen zurück zu einer zentraleren Regelung gewisser personalpolitischer Fragen stattfindet. Ein erster Schritt hin zu einer zentralen Personalpolitik ist bereits im Jahr 2010 mit der Neugestaltung der Aus- und Weiterbildung des Bundespersonals geplant. Allerdings bestehen nach wie vor unterschiedliche Kulturen in den Departementen. Der Bund verfügt über einen sehr heterogenen Personalkörper, für den zahlreiche über Jahre gewachsene Ausnahmeregelungen bestehen. Ziel des EPA ist, im Rahmen einer Revision des BPG<sup>13</sup> und der BPV<sup>14</sup> die wichtigsten Parameter der Personalpolitik zu vereinfachen und zentral festzulegen sowie den Departementen die selbständige Umsetzung zu überlassen.

Die Finanzdelegation begrüsst die Unterstützung des Bundesrates für die Entwicklung zurück zu einer zentralen Ausrichtung der Personalpolitik des Bundes. Sie wird die diesbezüglichen Bemühungen des EPA im Rahmen der Revision der gesetzlichen Grundlagen unterstützen und begleiten.

## 2.1.3 Kaderlohnreporting 2007

Der Bundesrat hat im Oktober 2008 das Kaderlohnreporting über das Geschäftsjahr 2007 verabschiedet. Mit dem Kaderlohnreporting informiert der Bundesrat die Finanzdelegation über die Umsetzung der Kaderlohnverordnung<sup>15</sup>. Das Kaderlohnreporting 2007 wurde von der Finanzdelegation im November 2008 zu Kenntnis genommen. In der heutigen Form ermöglicht das Reporting einen raschen Überblick

<sup>13</sup> Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

<sup>14</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

<sup>15</sup> Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (SR 172.220.12).

und Vergleich über die Lohnmassnahmen in den ausgelagerten Einheiten des Bundes.

Anlässlich einer Aussprache mit der Direktorin des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) im Februar 2009 hat die Finanzdelegation festgestellt, dass die in den ausgelagerten Bereichen aufgrund der Personalmarktsituation oft unterschiedlichen Lohnstrukturen zu einer unerwünschten Konkurrenzsituation mit der Bundesverwaltung führen, die für den Bund als Arbeitgeber schwierig zu handhaben ist. Die Direktorin des EPA hat dargelegt, dass das Reporting ein wirkungsvolles Controllinginstrument darstellt. Die Aufsicht durch den Bundesrat wird wahrgenommen und bei Auswüchsen werden auch entsprechende Korrekturmassnahmen ergriffen.

Die Finanzdelegation würde eine objektive Beurteilung der im Kaderlohnreporting enthaltenen Daten durch das EPA im Sinne eines Benchmarkings und als Grundlage für eine vermehrt inhaltliche Diskussion begrüessen. Sie will im Rahmen der Revision der Vereinbarung 2002 zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation bezüglich Personalmassnahmen eine entsprechende Regelung vorsehen.

Das Kaderlohnreporting ist aus Sicht der Finanzdelegation das zentrale Controllinginstrument für die Entwicklung der Lohnstrukturen in Unternehmen und Anstalten des Bundes. Der Bundesrat muss als Eignervertreter von seinen Weisungsbefugnissen gegenüber den Leitungsorganen zwingend Gebrauch machen. Es liegt im Interesse des Arbeitgebers Bund, dass die Lohnstrukturen in den ausgelagerten Bereichen und in der Bundesverwaltung nicht zu stark auseinander divergieren.

## **2.1.4 Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten**

Die Finanzdelegation beobachtet die Entwicklung der Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten seit einigen Jahren. Erst seit 2001 bestehen diesbezügliche Richtlinien des Eidgenössischen Personalamts (EPA) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV). Seither werden die Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten im Rahmen der Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung jährlich ausgewiesen. Gemäss Erläuterung der Direktorin und der Vertreter des EPA anlässlich einer Aussprache im Februar 2009 hat sich die Situation bezüglich Personalbezügen zu Lasten von Sachkrediten in den vergangenen Jahren stark verbessert. In den letzten beiden Jahren waren die Zahlen rückläufig. Aktuell werden noch zwei Prozent des gesamten Stellenbestandes des Bundes über Sachkredite finanziert.

Die bestehenden Richtlinien bezüglich Personalbezügen zu Lasten von Sachkrediten sind klar und führen zu einer restriktiven Anwendung. Zwingend vorausgesetzt sind eine Befristung, oftmals im Rahmen von Projekten, sowie ein Bundesratsbeschluss. Um einen vorübergehenden Personalbedarf in gewissen Bereichen auffangen zu können, beurteilt das EPA Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten als sinnvolles Instrument.

Die Finanzdelegation wird die Entwicklung der Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten auch in Zukunft beobachten. Sie begrüsst die Transparenz, welche durch die Regelungen des EPA geschaffen wurde. Insbesondere steht für die Finanzdelegation im Vordergrund, dass die Budgethoheit des Parlaments nicht durch Personalbezüge zu Lasten von Sachkrediten untergraben wird.

### **2.1.5 Weiter- und Wiederbeschäftigung Rentenbezüger/innen**

Unter Ziffer 4.1.2 ihres Tätigkeitsberichts 2007 hatte sich die Finanzdelegation über die Personalsituation in der Bundesverwaltung geäußert und dabei feststellen dürfen, dass die Einführung des Beitragsprimats bei der PUBLICA mit grösster Wahrscheinlichkeit zu keinem Exodus der Bundesbediensteten führen würde. Bis Mitte Januar 2008 hatten in der Bundesverwaltung rund 850 Personen gekündigt; diese Zahl war halb so hoch wie im Sommer 2007 angenommen. Die Erhebungen des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) hatten zudem ergeben, dass rund 70 Stellen, die durch eine freiwillige vorzeitige Pensionierung frei wurden, aufgrund der Aufgabenüberprüfungen und der Nachfolgeplanung nicht mehr wiederbesetzt wurden.

Die Befürchtung, dass frühzeitig pensionierte Bundesangestellte im Auftragsverhältnis wieder-, bzw. weiterbeschäftigt und so neben einer Rente zusätzlich ein Einkommen beziehen würden, war bereits im Jahr 2007 in der Finanzdelegation geäußert worden. Die Wieder- bzw. Weiterbeschäftigung von Angestellten des Bundes nach deren Pensionierung ist sowohl als Arbeitsverhältnis (Art. 35 BPV<sup>16</sup>) als auch auf Mandatsbasis (Art. 394 ff. OR<sup>17</sup>) möglich. Ausgehend von Einzelfällen befasste sich die Finanzdelegation im Sommer 2008 mit der Problematik und liess sich durch das Eidg. Finanzdepartement (EFD), bzw. das EPA ausführlich informieren. Demnach waren seit dem 1. Januar 2006 in der zentralen Bundesverwaltung 286 Fälle und in den ausgelagerten Unternehmen und Anstalten des Bundes 245 Fälle bekannt.

Auch wenn es sich bei der Wieder- und Weiterbeschäftigung von vorzeitig pensionierten Rentenbezüger/innen mit aller Wahrscheinlichkeit um ein vorübergehendes Phänomen im Zusammenhang mit dem Primatwechsel der PUBLICA handelt, das in einer Übergangsphase einem möglicherweise zu raschen Know-how Verlust in der Bundesverwaltung entgegenwirken könnte, so ist der Umfang der vorliegenden Fälle doch beträchtlich. Darum verlangte die Finanzdelegation vom Bundesrat, von dieser Möglichkeit nur sehr restriktiv Gebrauch zu machen und der Delegation ein regelmässiges Reporting über die Wieder- und Weiterbeschäftigungen von vorzeitig pensionierten Rentenbezüger/innen vorzulegen.

Der Bundesrat teilte die Auffassung der Finanzdelegation. Mit einer systematischen und rechtzeitigen Nachfolgeplanung kann aus Sicht des Bundesrates in vielen Fällen auf diese Massnahme verzichtet und ein Wissensverlust vermieden werden. Der Bundesrat will die Departemente zu grösster Zurückhaltung bei der Wieder- und Weiterbeschäftigung von Rentenbezügerinnen und -bezügern auffordern. Um ver-

<sup>16</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

<sup>17</sup> Obligationenrecht, SR 220

lässliche Aussagen über Häufigkeit und Dauer der Anstellungen, insbesondere bei unterjährigen Ein- und Austritten machen sowie um entsprechende Trends ableiten zu können, schlägt der Bundesrat der Finanzdelegation ein zweijährliches Reporting vor.

Die Finanzdelegation spricht sich für eine möglichst restriktive Anwendung dieser Praxis aus. Der Finanzdelegation missfallen insbesondere jene Situationen, in denen neben der Rente ein Einkommen erzielt wird. Auch soll die nachfolgende Generation ihre Chance zur Verantwortung wahrnehmen können. Mit dem Reporting 2010 wird sich die Finanzdelegation über die Entwicklung in diesem Bereich informieren lassen.

## 2.1.6 Abgangsentschädigungen

Gemäss Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend die Aufsicht und das Reporting bei Personalmassnahmen beim obersten Kader des Bundes bzw. der bundesnahen Unternehmen unterliegen alle Abgangsentschädigungen der Lohnklassen 32 und höher der mitschreitenden Finanzaufsicht durch die Finanzdelegation. Die auf den 1. Januar 2005 geänderte BPV<sup>18</sup> sieht jedoch in Artikel 79 Absatz 7 neu nur noch die Zustimmung der Finanzdelegation für alle Abgangsentschädigungen vor, die den Betrag eines Jahreslohnes übersteigen. Diese veränderten Rahmenbedingungen hatte die Finanzdelegation bei der Behandlung der nachfolgenden Fälle zu berücksichtigen.

### 1. Beendigung des Arbeitsverhältnisses des Generalsekretärs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD)

*Der nachfolgende Abschnitt wurde am 30. April 2009 korrigiert. Der am 3. April 2009 veröffentlichte Tätigkeitsbericht 2008 der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte stellte die Umstände der Beendigung des Arbeitsverhältnisses des ehemaligen Generalsekretärs des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) nicht korrekt dar.*

Auf Antrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) hat der Gesamtbundesrat in seiner Zuständigkeit gemäss BPG<sup>19</sup> und BPV am 16. Januar 2008 die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem bisherigen Generalsekretär des EJPD beschlossen. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses ging einher mit der Wahl der neuen Departementsvorsteherin des EJPD und den damit verbundenen personellen Erneuerungen im Generalsekretariat.

Gestützt auf Artikel 12 Absatz 6 Buchstabe f BPG in Verbindung mit Artikel 26 Absatz 3 BPV gilt der Wegfall des Willens der Departementsvorsteherin zur Zusammenarbeit als Grund für eine ordentliche Kündigung. Des Weiteren erübrigte sich eine Verfügung über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses gemäss Artikel 34 Absatz 1 BPG in Verbindung mit Artikel 13 Absatz 3 BPG, da sich die Parteien über

<sup>18</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

<sup>19</sup> Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1).

die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mittels einer Vereinbarung einigen konnten.

Diese Vereinbarung vom 4. Januar 2008 sah eine rechtskonforme Abgangsentschädigung von einem Jahresgehalt vor, die gemäss Artikel 79 Absatz 2 BPV der Finanzdelegation nicht zur Genehmigung unterbreitet werden musste. Die erwähnte Vereinbarung sah zudem vor, dass der ehemalige Generalsekretär des EJPD die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Ferien-, Kompensations- und Sabbatguthaben sowie Gleit- und Überzeit während der Kündigungsfrist bezieht. Entsprechend der Vereinbarung wurde der ehemalige Generalsekretär per sofort vollumfänglich von seinen arbeitsvertraglichen Pflichten entbunden.

Gemäss Auskunft des Eidgenössischen Personalamtes (EPA) müssen Überstunden grundsätzlich angeordnet und kompensiert werden. Das Kader kann eine Vertrauensarbeitszeit wählen, mit dem Anrecht auf zusätzliche Ferienwochen oder mehr Lohn. Wie das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) informierte, wurden in der Rechnung 2007 erstmals Rückstellungen für Guthaben aus Ferien, Überstunden und Gleitzeitguthaben gebildet. Die Rückstellungen beliefen sich per Ende 2007 auf rund 292 Millionen Franken, entsprechend einer Grössenordnung von rund 2100 Personjahren.

Die Finanzdelegation hat den Bundesrat aufgefordert, innerhalb der obersten Kaderstufe einheitliche Regelungen betreffend die Arbeitszeiterfassung sowie die Kompensation, bzw. die Ausbezahlung von Ferien-, Kompensation- und Sabbatguthaben sowie Gleit- und Überzeit zu treffen und durchzusetzen.

## **2. Beendigung des Arbeitsverhältnisses des Chefs der Armee (CdA)**

Am 20. August 2008 hat der Bundesrat die einvernehmliche Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem Chef der Armee (CdA) gemäss Artikel 10 BPG beschlossen. Das Arbeitsverhältnis wurde im gegenseitigen Einvernehmen per 28. Februar 2009 aufgelöst. Es endete mit diesem Datum ohne Kündigung. Der CdA blieb bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses von seiner Funktion entbunden. Er bezog bis zu seinem Austritt am 28. Februar 2009 sein Ferien- und Treueprämieguthaben. Unter Berücksichtigung von Artikel 19 Absatz 5 und 6 BPG in Verbindung mit Artikel 78 und 79 BPV wurden dem Chef der Armee per Beendigungsdatum des Arbeitsverhältnisses als Entschädigung 275 000 Franken ausgerichtet. Die Pflicht des CdA zur Wahrung des Amts- und Berufsgeheimnisses bleibt nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bestehen (Art. 94 Abs. 2 BPV).

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat anlässlich ihrer fünften ordentlichen Tagung 2008 den Bundesratsbeschluss vom 20. August 2008 zur einvernehmlichen Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem CdA gründlich geprüft und das Departement befragt.

Aufgrund der Vereinbarung zwischen dem Bundesrat und der Finanzdelegation bezüglich Personalmassnahmen aus dem Jahr 2002 verfügt die Finanzdelegation in diesem konkreten Sachverhalt über keine Kompetenzen. Der Entscheid im Grundsatz und in der Höhe der Austrittsleistung liegt in der alleinigen Kompetenz und Verantwortung des Bundesrats.

### **3. Beendigung des Arbeitsverhältnisses des Kommandanten der Schweizer Luftwaffe, höherer Stabsoffizier (HSO)**

Im November 2008 hat die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom Beschluss des Bundesrates vom 19. September 2008 Kenntnis genommen, das Arbeitsverhältnis des Kommandanten der Schweizer Luftwaffe, höherer Stabsoffizier (HSO), mittels Vereinbarung aufzulösen.

Die Finanzdelegation wandte sich schriftlich an den Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mit der Frage, ob als Alternative zur gewählten Form der Beendigung des Arbeitsverhältnisses nicht eine vorzeitige Pensionierung möglich gewesen wäre. Zudem wollte sie wissen, aufgrund welcher Überlegungen das VBS dem Bundesrat eine Auflösung des besagten Arbeitsverhältnisses mittels Vereinbarung und der damit verbundenen Abgangsschädigung beantragt hatte. Der Vorsteher des VBS legte dar, dass sein Departement dem Bundesrat die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mittels Vereinbarung beantragte, nachdem die Weiterverwendung des HSO in einer dem Kommandanten der Luftwaffe angemessenen Funktion nicht möglich und auch nicht zumutbar war. Im Vorfeld wurde ein vorzeitiger Altersrücktritt (vorzeitige Pensionierung) gemäss Artikel 33 Absatz 4 Buchstabe a BPV geprüft. Das EFD hat sich hierzu aufgrund der daraus entstehenden Kosten (fehlendes Deckungskapital und Überbrückungsrente) für den Bund kritisch geäussert. Die Abgangsschädigung in Form des momentanen Jahreslohnes des Kommandanten der Schweizer Luftwaffe stützt sich auf Artikel 19 Absätze 5 und 6 BPG in Verbindung mit Artikel 78 und 79 BPV. Die Entschädigung wurde gemäss Artikel 78 Absatz 5 BPV zugunsten des Altersguthabens an die PUBLICA überwiesen.

#### **2.1.7 Vorzeitige Pensionierungen**

Anlässlich ihrer vierten ordentlichen Tagung 2008 hat die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte vom Beschluss des Bundesrates vom 29. Mai 2008 Kenntnis genommen, den Missionschef von Seoul per 1. Januar 2009 gestützt auf Artikel 33 Absatz 3 BPV<sup>20</sup> vorzeitig zu pensionieren. Die Finanzdelegation wandte sich schriftlich an das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), um weiterführende Auskünfte über die vereinbarten Modalitäten und insbesondere über die Zahlung des fehlenden Deckungskapitals bei der Pensionskasse PUBLICA durch den Bund zu erfahren.

<sup>20</sup> Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3).

Das EDA führte aus, dass mit dem Missionschef keine besonderen Abgangsmodalitäten vereinbart wurden. Auch das Eidgenössische Personalamt (EPA) bestätigte der Finanzdelegation auf ihre Nachfrage, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Übernahme des fehlenden Deckungskapitals durch das EDA im vorliegenden Falle erfüllt und die Überweisung an die PUBLICA korrekt waren. Die Richtigkeit des von der PUBLICA errechneten Deckungskapitals konnte das EPA allerdings nicht beurteilen.

Diese Frage wurde anlässlich einer Aussprache mit der Vorsteherin des EDA im November 2008 wieder aufgegriffen. Daraufhin veranlasste das EDA, dass die Finanzdelegation die aktuellen Kalkulationen der PUBLICA zur Kenntnis erhielt. Dabei musste festgestellt werden, dass der Betrag des durch den Bund zu tragenden fehlenden Deckungskapitals aufgrund der Lohnmassnahmen per 1. Juli 2008 nochmals angestiegen war.

Die Finanzdelegation begrüsst, dass derartige, für den Bund kostspielige vorzeitige Pensionierungen mit dem Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat der PUBLICA in Zukunft nicht mehr allzu häufig vorkommen dürften. Sie hält den Bundesrat trotzdem an, solche Lösungen wenn immer möglich zu vermeiden.

### **2.1.8 Unbezahlte Beurlaubung und Wiederbeschäftigungsgarantie**

Letztes Jahr hat der Internationale Währungsfonds (IWF) der Direktorin des Bundesamtes für Statistik (BFS) die Leitung eines seiner rund 20 Departemente in Washington angeboten. Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 2. Juli 2008, in Anwendung der Verordnung des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) vom 8. März 2002 über die den Bundesbediensteten bei ihrem Einsatz in internationalen Organisationen ausgerichteten Leistungen<sup>21</sup>, der Direktorin des BFS einen unbezahlten Urlaub für die Dauer vom 1. November 2008 bis zum 31. Oktober 2011 gewährt. Nach Ablauf dieser Frist steht die Möglichkeit offen, das Mandat um weitere drei Jahre zu verlängern.

Der erwähnte Bundesratsbeschluss vom 2. Juli 2008 enthält keine Informationen über eine allfällige Weiterführung des Arbeitsverhältnisses der früheren BFS-Direktorin beim Bund nach Ablauf des unbezahlten Urlaubs. Anlässlich einer Aussprache mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) wurde der Finanzdelegation versichert, dass gegenüber der Amtsinhaberin keine Garantien ausgesprochen worden seien, dass der Bundesrat sich allerdings bemühen werde, ihr nach Ablauf des Mandats eine äquivalente Anstellung innerhalb der Bundesverwaltung anbieten zu können.

In Ziffer 4.2.2 ihres letztjährigen Tätigkeitsberichts hat sich die Finanzdelegation zur Anstellungsregelung der früheren Bundesanwältin nach Ablauf ihres Mandates als Chefanklägerin des Internationalen Strafgerichtshofes geäußert. In diesem Fall hatte sich das Problem gestellt, dass der Bundesratsbeschluss von 1999 nebst der Gewährung des Urlaubs auch gewisse Garantien festgelegt hatte, die nach dem Ablauf des

<sup>21</sup> SR 172.220.111.310.1

Mandats die Rückkehr in die Bundesverwaltung erschwerten. So musste eine Lösung getroffen werden, die vor allem bezüglich der Finanzierung der Amtsinhaberin als neue Botschafterin in Argentinien einige Intransparenz aufwies.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass die Eidgenossenschaft grundsätzlich daran interessiert ist, dass Mitarbeitende der Bundesverwaltung Funktionen in internationalen Organisationen übernehmen können. Ihrer Ansicht nach sollte sich aber der Bundesrat grundsätzlich mit der Frage der Wiederbeschäftigung dieser Mitarbeitenden nach Ablauf des Mandats auseinandersetzen, auch wenn es sich naturgemäss um Einzelfälle handelt. Die Erfahrung zeigt, dass diese Frage erhebliches Konfliktpotenzial in sich tragen kann.

## **2.2 Kreditgeschäfte**

### **2.2.1 Eidg. Finanzverwaltung, Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS**

An einer ausserordentlichen, kurzfristig einberufenen Sitzung genehmigte die Finanzdelegation im Lichte der weltweiten Finanzmarktkrise einen Kredit von 6 Milliarden Franken zur Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS. An diese Zustimmung knüpfte die Finanzdelegation verschiedene Bedingungen. Zudem liess sie sich in der Zwischenzeit mehrmals über die Situation des Schweizer Finanzmarktes orientieren. Für Einzelheiten wird auf Ziffer 3.6.3 verwiesen.

### **2.2.2 Eidg. Personalamt, Einmaliger Bundesbeitrag an PUBLICA für Rentnerbestand**

Gemäss Artikel 23 des PUBLICA-Gesetzes<sup>22</sup> leistet der Bund mittels einer Einmaleinlage den erforderlichen Betrag, um den zusätzlichen Bedarf an Deckungskapital auszugleichen, der sich durch die Senkung des technischen Zinssatzes auf dem Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenrentnerbestand am Tag des Inkrafttretens des Gesetzes ergibt. Mitte 2007 wurde diese Einmaleinlage auf rund 890 Millionen Franken geschätzt, so dass im Voranschlag 2008 des Bundes ein Betrag von 900 Millionen Franken eingestellt wurde. Die Schätzungen beruhten auf dem Rentnerbestand per Ende 2005.

Per Mitte 2008 zeigte sich aufgrund von genauen und von externen Experten bestätigten Berechnungen, dass die Einmaleinlage rund 953,9 Millionen Franken beträgt. Dieser Zusatzbedarf von knapp 54 Millionen Franken resultierte einerseits aus dem unterschätzten Langlebe-Risiko (rund 38 Mio. Fr.), anderseits aus den Früh-pensionierungen aufgrund des Primatwechsels (rund 16 Mio.). Die Dringlichkeit dieses Nachtragskredits von knapp 54 Millionen Franken ergab sich aus der Tatsache, dass die gesamte Einmaleinlage mit dem Primatwechsel per 1. Juli 2008 fällig wurde und eine verspätete Zahlung der nicht budgetierten 54 Millionen Franken ab

<sup>22</sup> Bundesgesetz über die Pensionskasse des Bundes (SR 172.222.1).



diesem Datum einen Verzugszins von 3,5 Prozent (entsprechend monatlich rund 157 000 Fr.) ausgelöst hätte.

### **2.2.3 Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten. Immobilienbedürfnisse der Welthandelsorganisation (WTO)**

Mit Beschluss vom 21. Dezember 2007 hatte der Bundesrat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ermächtigt, im Rahmen des Nachtrages I zum Budget 2008 einen gewöhnlichen Vorschuss von total 24 Millionen Franken zu beantragen. Dieser Antrag war Ausfluss von Verhandlungen mit der WTO über deren Immobilienbedürfnisse. Diese insgesamt 24 Millionen Franken waren bestimmt zur Finanzierung eines Architekturwettbewerbes (0,5 Mio. Fr.), zur Finanzierung von Planungs- und Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf eine Gebäuderenovation (7 Mio.) und zur Finanzierung von Mietkosten (16,5 Mio.).

Da sich der Finanzdelegation aufgrund der Unterlagen Fragen zur Dringlichkeit dieser Kredite stellten, liess sie sich von Vertretern des EDA im Detail über diese Kreditbegehren orientieren. Dabei stellte sie fest, dass bei einer besseren Planung und einer zügigeren Behandlung des Geschäftes die nötigen Kredite im Rahmen des normalen Nachtragskredit-Verfahrens hätten angebeht werden können. Die Finanzdelegation stimmte schliesslich mit Widerwillen und in Berücksichtigung der Folgen einer Nichtbewilligung diesen Vorschüssen zu. Sie wies aber den Bundesrat ausdrücklich auf die in diesem Falle ungenügende Planung des Nachtragskredites hin. Die Finanzdelegation erinnerte zudem den Bundesrat daran, dass sie hohe Anforderungen an ihre Zustimmung zu gewöhnlichen Vorschlässen stellt, weil ihr Entscheid denjenigen der beiden Räte ersetzt. Das Finanzhaushaltsgesetz sieht dieses Verfahren denn auch nur für Vorhaben vor, für die keine oder nicht ausreichende Kredite bewilligt wurden und die keinen Aufschub ertragen. Für die Finanzdelegation muss deshalb die Dringlichkeit zwingend gegeben und in den Anträgen klar dokumentiert sein.

### **2.2.4 Weitere Kreditgeschäfte**

Nebst den drei vorstehend erwähnten Vorschussbegehren hatte die Finanzdelegation lediglich über sechs weitere Anträge im Umfange von total rund 59 Millionen Franken zu entscheiden. Erörtert wurden dabei insbesondere Nachtragskredite von 12,19 Millionen Franken im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) für die Umsetzung von Schengen/Dublin (siehe dazu Ziff. 3.4.2) und von 2,175 Millionen Franken im EDA für Zulagen im Personalbereich (siehe dazu Ziff. 2.3.7).

Damit liegt die Zahl der 2008 gewährten Vorschüsse – ohne den ausserordentlichen Nachtragskredit von 6 Milliarden Franken für die UBS – in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Diese Entwicklung wertet die Finanzdelegation auch als Zeichen dafür, dass sie an die Dringlichkeit und an die Notwendigkeit der Kreditbegehren stets hohe Anforderungen stellt.

Die Finanzdelegation stellt fest, dass sich die Vorschussbegehren in der Regel auf das absolut Notwendige beschränken. Trotzdem kann sie sich in Einzelfällen des Eindrucks nicht erwehren, dass bei einer besseren Planung der Weg über die normalen Budgetnachträge hätte eingeschlagen werden können. Sie hat deshalb den Bundesrat ausdrücklich ersucht, ihr nur umfassend begründete und zeitlich tatsächlich nicht aufschiebbare Begehren zu übermitteln.

*Tabelle 1*

**Entwicklung der finanzierungswirksamen Nachtragskredite\* 1998–2008**

Jahr	Nachtragskredite Mio. Fr.	in % des Voranschlags	Davon durch die Finanzdelegation genehmigt (in Mio. Fr.)	in % der Nachtragskredite	Kreditreste in Mio. Fr.
<b>1998</b>	764	1,6	345	45	1764
<b>1999</b>	962	2,1	532	55	1620
<b>2000</b>	641	1,4	210	33	935
<b>2001</b>	2968	6,1	1925 <sup>a</sup>	65	1659
<b>2002</b>	1250	2,4	584	47	1778
<b>2003</b>	684	1,3	424	62	1886
<b>2004</b>	631	1,2	227	36	1821
<b>2005</b>	317	0,6	42	13	1461
<b>2006</b>	750	1,4	360	41	366
<b>2007</b>	7369	13,3	7194 <sup>b</sup>	98	1276
<b>2008</b>	6554	11,5	6137 <sup>c</sup>	94	805

\* Ab 2007 ohne Kreditübertragungen  
<sup>a</sup> davon 1,248 Mrd. Franken für die Luftfahrt  
<sup>b</sup> davon 7,038 Mrd. Franken für den Golderlös  
<sup>c</sup> davon 6 Mrd. Franken für die Massnahmen UBS

**2.3 Weitere Querschnittsthemen**

**2.3.1 Oberaufsicht über den Neuen Finanzausgleich (NFA)**

In ihrem letztjährigen Tätigkeitsbericht (Ziff. 3.2) hatte die Finanzdelegation festgehalten, dass dem operativen Controlling zur Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (Neuer Finanzausgleich, NFA) und damit auch der laufenden Begleitung des Projektes durch das Parlament ein grosser Stellenwert zukommt. Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) teilt diese Auffassung und erachtet die parlamentarische Begleitung des Einführungsprozesses als wichtig. Im FiLag<sup>23</sup> ist vorgesehen, dass der Bundesrat dem Parlament alle vier Jahre einen Wirkungsbericht vorlegt, der Aus-

<sup>23</sup> Bundesgesetz vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (SR 613.2).

kunft geben soll, inwieweit die mit dem NFA angestrebten Ziele erreicht worden sind. Das EFD schlug vor, erstmals im Frühjahr 2009 über die NFA-Umsetzung zu orientieren. Zu diesem Zeitpunkt wird auch ein Bericht vorliegen, der den angestrebten haushaltsneutralen Übergang zum NFA überprüfen wird.

Die Finanzdelegation liess sich im 2008 vom EFD über den Projektfortschritt orientieren. Dabei erörterte sie insbesondere den Berechnungsfehler, der zu einer um 87 Millionen Franken zu geringen Zahlung aus dem Ressourcenausgleich an den Kanton St. Gallen führte. Dieser Fehler hatte sich ergeben, weil für eine bestimmte Kategorie von Steuerpflichtigen um das Hundertfache überhöhte Einkommen in die Datengrundlage und Auswertung einflossen. Der Fehler hatte zur Folge, dass St. Gallen 2008 eine einmalige Einbusse von rund 87 Millionen Franken erlitt, während die anderen ressourcenschwachen Kantone um diesen Betrag zu viel an Ausgleichsmitteln erhielten. Die Korrektur erfolgt durch eine Verrechnung der Ausgleichszahlungen in den kommenden drei Jahren.

Die Finanzdelegation sieht sich durch diesen Berechnungsfehler in ihrer Auffassung bestärkt, dem Controlling sei im Projekt NFA grösstes Gewicht beizumessen. Sie nahm deshalb mit Befriedigung zur Kenntnis, dass eine Zuverlässigkeitsanalyse der gesamten Mittelausstattung und der Instrumente des NFA durch die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) ein grundsätzlich positives Ergebnis zeitigte. Namentlich stellte die EFK fest, dass die ermittelten Beträge an die Kantone für das Rechnungsjahr 2008 zuverlässig sind. Die EFK formulierte jedoch verschiedene Empfehlungen, namentlich in den Bereichen Erhebung und Übermittlung der kantonalen Daten sowie Kontrollverfahren und ihre Dokumentation. Die EFK hat diese Prüfung gestützt auf den neuen Artikel 6 Buchstabe j FKG<sup>24</sup> durchgeführt, der mit dem Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Änderung von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (AS 2007 5953) eingefügt wurde. Dadurch wird die EFK ermächtigt, die Berechnungen des Ressourcen- und Lastenausgleichs über den NFA und die für diese Berechnungen von Kantonen und den beteiligten Bundesstellen gelieferten Daten zu prüfen.

Die Finanzdelegation wird die Umsetzung des NFA weiterhin eng begleiten, sich aufgrund des ersten Wirkungsberichts 2009 vertieft mit einzelnen Aspekten des Themas befassen und gegebenenfalls ihre Feststellungen an die beiden Finanzkommissionen zuhanden der Beratungen des Budgets 2010 weiterleiten.

### 2.3.2 Neues Rechnungsmodell (NRM), Eröffnungsbilanz

Die Bundesverwaltung führte auf den 1. Januar 2007 ein Neues Rechnungsmodell (NRM) ein. Um den wachsenden Ansprüchen an die finanzielle Führung genügen zu können, beleuchtet das NRM die Vorgänge des Bundeshaushaltes aus doppelter Perspektive: Für die finanzpolitische Gesamtsteuerung steht die Finanzierungssicht im Mittelpunkt (Finanzierungs- und Mittelflussrechnung), für die Verwaltungs- und

<sup>24</sup> Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, SR 614.0).

Betriebsführung steht dagegen die Erfolgssicht im Zentrum (Erfolgs- und Kostenrechnung). Zudem lehnt sich die Rechnungslegung des Bundes mit NRM an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) an, dem einzigen umfassenden und allgemein anerkannten Regelwerk im öffentlichen Sektor.

Aufgrund von Prüfberichten der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) hatte die Finanzdelegation im Jahre 2007 festgestellt, dass sich bei der Einführung von NRM einige gewichtige Probleme stellen, namentlich bei der Eröffnungsbilanz bezüglich Bewertung und Konsolidierungskreis. Die Finanzdelegation nahm daraufhin das Thema NRM als Standardtraktandum auf und liess sich von der EFK laufend über die Situation orientieren. Im Rahmen dieser Berichterstattung lag der Schwerpunkt der Diskussionen im vergangenen Jahr vor allem bei Fragen der Eröffnungsbilanz. Aufgrund der Revisionsberichte der EFK vom April 2008 zur «Eröffnungsbilanz NRM per 1. Januar 2007» und zur «Staatsrechnung der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2007» durfte die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2007 den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Lediglich ein Postkonto der Sparkasse des Bundespersonals im Betrag von rund 500 000 Franken wurde nicht korrekt ausgewiesen; der Fehler wurde korrigiert. Gemäss Feststellung der EFK waren zudem zum Revisionszeitpunkt noch nicht alle als notwendig erachteten Abweichungen von IPSAS im Detail bekannt. Entsprechend war die Auflistung dieser Ausnahmen im Anhang der FHV<sup>25</sup> noch nicht komplett. Mit der Teilrevision der FHV auf den 1. Januar 2009 wurde diesem Anliegen inzwischen – nebst einer Reihe von anderen Anpassungen, namentlich bezüglich der Konsolidierung – Rechnung getragen.

Inhaltlich diskutierte die Finanzdelegation im Berichtsjahr insbesondere die Rückstellungen für aufgelaufene Ferien- und Überzeitguthaben von über einer Viertelmilliarde Franken. Sie wies den Bundesrat mit Schreiben vom 21. Mai 2008 darauf hin, dass aus Sicht der parlamentarischen Budgethoheit die aufgelaufenen Zeitguthaben grundsätzlich innerhalb des Rechnungsjahres zu kompensieren sind. Als wesentlich erachtet die Finanzdelegation zudem, dass innerhalb des Bundes dieselben Grundsätze und Praktiken zur Anwendung gelangen. Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, wie die Überstunden von Mitgliedern des höheren Kaders gehandhabt werden.

In seiner Antwort vom 6. Juni 2008 begrüsst der Bundesrat die mit der Einführung des NRM geschaffene Transparenz bezüglich Ferien- und Überzeitguthaben. Ähnlich wie die Finanzdelegation gelangt auch er zum Schluss, dass wegen fehlender Vergleichsgrössen und in Anbetracht der noch jungen Zahlenreihen eine abschliessende Beurteilung der Guthaben schwierig ist. Aus dem Zahlenmaterial geht immerhin hervor, dass in allen Verwaltungseinheiten Ferien- und Überzeitguthaben bestehen. Bei zwei Dritteln aller Ämter liegen die Ferien- und Überzeitguthaben pro Kopf zwischen 100 und 200 Stunden, was laut Bundesrat den Schluss zulässt, dass es sich um ein strukturelles Problem handelt.

<sup>25</sup> Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01).

Die Finanzdelegation wird sich auch 2009 anhand der Prüfberichte der EFK zur Staatsrechnung 2008 mit den verschiedenen Aspekten des NRM, namentlich mit der Umsetzung der Konsolidierung und der Schaffung bzw. Bemessung von Rückstellungen, befassen. Ausserdem wird sie dem Thema der Überstunden und Ferienguthaben weiterhin volle Aufmerksamkeit schenken.

### 2.3.3 Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG)

Gemäss Artikel 44 RVOG<sup>26</sup> kann der Bundesrat geeignete Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalbudget führen (FLAG-Verwaltungseinheiten). Er beachtet dabei die Grundsätze der wirkungsvollen Verwaltungsführung. Im Leistungsauftrag sind die Leistungen der FLAG-Verwaltungseinheiten nach Produktgruppen zu gliedern. In Artikel 9 und 10 RVOV<sup>27</sup> sind gewisse Rahmenbedingungen definiert, namentlich in Bezug auf die Erarbeitung einer Leistungsvereinbarung und die Berichterstattung über die Erreichung von Zielen. Artikel 21 RVOV schliesslich bezeichnet das Controlling als ein Führungsinstrument zur prozessbegleitenden Steuerung der Zielerreichung auf allen Stufen.

Gestützt auf ihr Jahresprogramm und aufgrund einer Machbarkeitsstudie führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) 2007 eine Querschnittsprüfung im Bereich der FLAG-Verwaltungseinheiten durch. Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Frage, ob die Departemente die FLAG-Verwaltungseinheiten genügend steuern («genügend» im Sinne einer wirksamen Steuerung mit einem vertretbaren Mitteleinsatz). Die Beurteilung erfolgte auf der Basis einer Querschnittsprüfung mittels dreier Hauptfragen:

1. Nutzen die Departemente die Controllingberichte der FLAG-Verwaltungseinheiten gemäss Artikel 10c RVOV für deren Steuerung?
2. Was kostet die Erstellung der FLAG-Controllingberichte?
3. Welche Vorgaben zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sind anstelle der 1996 eingeführten pauschalen Sparvorgaben von zehn Prozent getreten?

Zusammenfassend stellte die EFK fest, dass die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten funktioniert, wenn auch nicht in der ursprünglich vorgesehenen Form, nach welcher schwerpunktmässig die Departemente für die Steuerung zuständig wären. Tendenziell findet eine Verlagerung der Steuerung auf die Ebene der Ämter und FLAG-Verwaltungseinheiten statt, während die Einbindung der FLAG-Instrumente in die politische Steuerung auf Stufe Departement noch ausbaufähig ist. Unter der Prämisse, dass die Delegation im FLAG-Steuerkreis eine zulässige Steuerungsform ist, betrachtet die EFK die Steuerung der FLAG-Verwaltungseinheiten durch die Departemente als genügend. Jedoch erschwert das Nebeneinander der klassischen Führungsform und des FLAG-Modells sowie die teilweise fehlende fachliche

<sup>26</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010).

<sup>27</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).

Verbundenheit mit den FLAG-Verwaltungseinheiten eine umfassende und durchgängige Nutzung der FLAG-Instrumente für die Steuerung über alle Stufen hinweg.

Die FLAG-Berichterstattungskosten bewegen sich bei den betrachteten Verwaltungseinheiten durchschnittlich in der Grössenordnung von 30 000 Franken pro Jahr und werden von der EFK als vertretbar beurteilt. Bezüglich der Sparvorgaben stellt die EFK fest, dass anstelle der ursprünglichen pauschalen Sparvorgaben eine generelle Wirtschaftlichkeitsvorgabe getreten ist, die unabhängig vom FLAG-Status gesetzlich verankert ist und als übergeordnetes Ziel in den Leistungsaufträgen berücksichtigt wird. Zusätzlich zu den generellen Sparvorgaben des Bundes und der Departemente werden keine weiteren Sparziele formuliert.

Aus Sicht der EFK ist es im Rahmen der umfassenderen Evaluationen (FLAG-Evaluation, Bundesverwaltungsreform) denkbar, dass Veränderungen am FLAG-Modell erfolgen werden. Sie hat deshalb darauf verzichtet, konkrete Empfehlungen bezüglich der Umsetzung dieses Modells zu formulieren. Der Bericht wird aber in den FLAG-Evaluationsbericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung einfließen. Dieser soll im Frühjahr 2009 vorliegen. Die Ergebnisse dieser Evaluation werden dem Parlament erlauben, eine gründliche Auslegeordnung der Vor- und Nachteil des Systems FLAG vorzunehmen.

Aus Sicht der Finanzdelegation wird vor allem zu beurteilen sein, auf welche Weise die Bundesversammlung die Bestimmung von Artikel 42 Absatz 2 FHG<sup>28</sup> («Die Bundesversammlung kann im Sinne einer Leistungssteuerung Planungsgrössen für die Kosten und Erlöse einzelner Produktgruppen festlegen») umsetzen kann.

### **2.3.4 Risikomanagement Bund**

Die Grundsätze der Risikopolitik des Bundes wurden vom Bundesrat im Dezember 2004 verabschiedet. Die konkreten Umsetzungsmodalitäten wurden in einem zweiten Beschluss im Januar 2005 definiert. Der Bundesrat hat jedoch auf eine Konsolidierung auf Stufe Gesamtbund verzichtet. Dieser Entscheid basiert auf der Erkenntnis, dass die einzelnen Bereiche für die Einschätzung der Risiken erhebliches Detailwissen erfordern, das in den jeweiligen Departementen vorhanden ist. Immerhin ist die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) als Koordinationsstelle tätig und veranstaltet in dieser Funktion beispielsweise Workshops mit Bereichsverantwortlichen. Solche Veranstaltungen erlauben, Möglichkeiten einer verbesserten Harmonisierung zu diskutieren und gewisse Fortschritte bei der Festlegung und Bemessung der Risiken zu erzielen.

Die Finanzdelegation beschloss anfangs 2008, das Thema als Schwerpunkt aufzunehmen und an den Aussprachen mit den jeweiligen Departementsvorstehenden zu diskutieren. An der ersten ordentlichen Tagung 2009 führte sie schliesslich mit Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) aufgrund eines Prüfberichtes der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) eine Aussprache zur heutigen

<sup>28</sup> Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, SR 611.0).

Situation beim Risikomanagement. Die EFK stellte 2008 in ihrer Querschnittsprüfung «Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund» fest, dass die beiden eingangs erwähnten Bundesratsbeschlüsse umgesetzt wurden. Bei den Verwaltungseinheiten geschieht diese Umsetzung jedoch auf unterschiedliche Art und Weise. Nach Ansicht der EFK sollten die Bestrebungen nach einer harmonisierten Behandlung gleicher Risiken, einer stufengerechteren Zielsetzung und einer besseren Integration in die Führungssysteme verstärkt werden. Dazu fehlen bis heute die entsprechenden Weisungen des Bundesrates. Die EFK hat mehrere Verbesserungen identifiziert, die nötig wären, um eine zuverlässige und vollständige Übersicht über die Risiken des Bundes zu erstellen. Die Finanzdelegation stellt zudem fest, dass heute keine durchgehende Verbindung zwischen dem Risikopotenzial und entsprechenden Rückstellungen in der Bilanz des Bundes besteht.

Gemäss Stellungnahme der EFV zur Querschnittsprüfung der EFK sollen dem Bundesrat mit dem Reporting 2008 verschiedene Vorschläge unterbreitet werden, namentlich zur Notwendigkeit ergänzender Weisungen sowie zu möglichen Verbesserungen bezüglich der Skalierung und Kategorisierung der Risiken. Zudem soll die Transparenz und damit auch die Information an das Parlament verbessert werden; offen ist noch, ob der Informationsfluss primär über die Geschäftsprüfungskommissionen oder via die Finanzdelegation erfolgen soll.

Die Finanzdelegation wird zusammen mit den Geschäftsprüfungskommissionen festlegen, welche der Oberaufsichtskommissionen bzw. -delegationen das Risikomanagement des Bundes federführend weiter bearbeiten wird. Bei dieser Arbeitsteilung ist aus Sicht der Finanzdelegation dem Umstand angemessen Rechnung zu tragen, dass Risiken immer auch finanzielle Auswirkungen haben.

### **2.3.5 Aufgabenüberprüfung**

Mit der systematischen und umfassenden Überprüfung der Bundesaufgaben auf Reform- und Abbaupotenziale will der Bundesrat erstens das Ausgabenwachstum nachhaltig begrenzen, zweitens soll die Ausgaben- und Aufgabenstruktur mit einer Prioritätensetzung gestrafft werden. Zieljahr ist 2015. Gegenstand der Aufgabenüberprüfung ist das Aufgabenportfolio des Bundes, bestehend aus insgesamt 18 Aufgabenbereichen. Die Überprüfung der Aufgaben erfolgt mit Hilfe des Portfolio-Ansatzes, indem gestützt auf Kriterienkataloge evaluiert wird, wo mittels Leistungsverzichten, Strukturreformen, Auslagerung oder weiteren Aufgabentflechtungen zwischen Bund und Kantonen Einspar- und Reformpotenziale genutzt werden können.

In einer ersten Phase hat der Bundesrat im April 2006 das Wachstumsziel für den Gesamthaushalt festgelegt. Als erstes Ziel sollen sich die Bundesausgaben im Rahmen des erwarteten nominellen Wirtschaftswachstums entwickeln, das heisst im Mittel mit 3 Prozent pro Jahr. Im Juli 2006 hat der Bundesrat auf Stufe der 18 Aufgabenbereiche strategische Prioritäten gesetzt und Zielwachstumsraten festgelegt. Als zweites Ziel sollen sich die einzelnen Aufgabengebiete nach spezifisch festgelegten Wachstumszielen entwickeln, die aus einer Abwägung politischer Prioritäten hervorgegangen sind. Um diese Ziele zu erreichen, hat der Bundesrat in den vergan-

genen zwei Jahren eine umfassende Überprüfung der Bundesaufgaben auf Reform- und Abbaupotenziale durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Arbeiten hat er im April 2008 in einem Ergänzungsbericht zum aktuellen Legislaturfinanzplan veröffentlicht.

Die Finanzdelegation liess sich an ihrer dritten ordentlichen Tagung 2008 durch Vertreter des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über den Stand des Projektes orientieren. Inzwischen hat der Bundesrat am 11. Februar 2009 ein neues Umsetzungskonzept beschlossen. Nach bisherigem Konzept hätten diese Reformstossrichtungen weiter konkretisiert und in einem gemeinsamen Aktionsplan veröffentlicht werden sollen. Anschliessend wäre der Aktionsplan in einem umfassenden politischen Dialog zur Diskussion gestellt worden. Neuere Erkenntnisse und Entwicklungen haben nun den Bundesrat veranlasst, einen alternativen Weg zur Umsetzung der Aufgabenüberprüfung zu wählen, der insbesondere mehr Flexibilität bietet. Namentlich soll das Reformpaket aufgeschlüsselt und nach individuell gestaltbaren Reformagenden der Departemente umgesetzt werden. Das neue Umsetzungskonzept sieht ein Vorgehen in verschiedenen Reformgeschwindigkeiten unter dem Dach der bisherigen Zielsetzung vor. Die Eckdaten der einzelnen Reformmassnahmen will der Bundesrat im Sommer 2009 zusammen mit dem Finanzplanbericht 2011–2013 in einem Bericht zur Umsetzungsplanung veröffentlichen.

Die Finanzdelegation wird die Aufgabenüberprüfung weiter verfolgen und sich 2009 im Detail über das neue Umsetzungskonzept orientieren lassen. Ein besonderes Augenmerk wird sie dabei auf die Erreichung der in der Finanzplanung bisher vorgesehenen Abbauvorgaben (2010: 500 Mio. Fr.; 2011: 1,2 Mrd. Fr.) richten.

### **2.3.6 Sanierung der Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB)**

Die Pensionskasse der Schweizerischen Bundesbahnen (PK SBB) wurde per 1. Januar 1999 vom Bund auf einen Deckungsgrad von 100 Prozent ausfinanziert. Ende 2007 belief sich der Deckungsgrad auf noch 92,4 Prozent. Die Deckungslücke ist überwiegend auf ungenügende Anlageerträge infolge der Entwicklung an den internationalen Finanzmärkten zurückzuführen. Erschwerend kommt dazu, dass die PK SBB mit über 50 Prozent einen weit überdurchschnittlich hohen Altersrentneranteil aufweist. Weiter sind bis Ende 2006 nicht finanzierte Leistungen, z.B. im Zusammenhang mit freiwilligen Frühpensionierungen, geleistet worden. Sodann macht die PK SBB geltend, bei der Ausgründung seien insbesondere zwei Elemente – Pensionierung von Frauen der Eintrittsgeneration sowie die Umstellung der versicherungstechnischen Grundlagen – nicht ausreichend berücksichtigt worden.

Ein erster Schritt zur Gesundung der PK SBB wurde mit der Sanierung des Aktivenanteils durch Mittel der SBB in Höhe von 1,5 Milliarden Franken per 1. Januar 2007 bereits getan. In einem zweiten Schritt muss nun auch für den Alters- und Invalidenrentneranteil eine Lösung gefunden werden. Am 16. Mai 2008 reichten die SBB und die PK SBB beim Bund ein Gesuch um vollständige Ausfinanzierung ein. Der Bundesrat gab daraufhin mit Beschluss vom 2. Juli 2008 eine Vorlage mit vier Varianten in die Vernehmlassung. Die Finanzdelegation liess sich im vergangenen



Jahr an einer Aussprache mit Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) über die Ausgestaltung dieser Varianten orientieren und diskutierte die finanziellen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt. Drei Varianten sehen eine Rekapitalisierung der SBB durch den Bund in unterschiedlicher Höhe vor. Gestützt auf die Zahlen per Ende 2007 beläuft sich die Sanierungslast des Bundes bei der von der SBB vorgeschlagenen Maximalvariante auf 1,9 bis maximal 3,2 Milliarden, bei einem «reduzierten Sanierungskonzept SBB» auf 1,7 Milliarden und bei einer «Erweiterten Gründungs-Ausfinanzierung» auf 0,7 Milliarden. Bei der vierten Variante würde sich der Bund an der Sanierung nicht beteiligen.

Um die gesetzlichen Fristen zu wahren, planten die SBB und die PK SBB, gegen den Bund ein Staatshaftungsbegehren einzureichen, um möglichen Schaden von der PK SBB abzuwenden. Der Bund, die SBB und die PK SBB sind sich jedoch einig, dass ein solches Verfahren den laufenden politischen Prozess zur Sanierung der PK SBB beeinträchtigen könnte. Deshalb wird gemeinsam eine politische Lösung angestrebt. Die SBB und der Stiftungsrat der PK SBB verzichten vorderhand darauf, ein Staatshaftungsbegehren einzureichen, im Gegenzug verzichtet der Bund in den nächsten drei Jahren auf das Geltendmachen der Verjährung oder Verwirkung gegenüber allfälligen Ansprüchen der PK SBB.

Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit vom EFD im Detail über die vom Bundesrat bevorzugte Sanierungsvariante informieren und sich insbesondere die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt aufzeigen lassen.

### **2.3.7                    Auswirkungen des neuen Lohnausweises in der Bundesverwaltung**

Im Zusammenhang mit zwei Begehren für dringliche Vorschüsse zum Nachtrag II 2008 des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), wurde die Finanzdelegation auf gewisse Auswirkungen des neuen Lohnausweises aufmerksam. Betroffen davon war die gesamte Bundesverwaltung, insbesondere aber das EDA.

Die Zulagen, die an Bedienstete im Ausland ausgerichtet werden, stellen einen Auslagenersatz für tatsächliche Kosteninkonvenienzen dar. Mit dem neuen Lohnausweis werden diese Zulagen neu als Lohnbestandteil ausgewiesen und werden dadurch steuerpflichtig. Folge davon ist, dass die steuerliche Belastung steigt. Die Lohneinbussen bei Bediensteten im Ausland betragen durchschnittlich zwischen 8000 und 9000 Franken pro Jahr. Gegen diese unerwünschten Auswirkungen des neuen Lohnausweises wollte das EDA Massnahmen ergreifen.

Die Verhandlungen mit den kantonalen Steuerverwaltungen bezüglich Spesendeklaration für den neuen Lohnausweis gestalteten sich schwierig. Erst gegen Ende 2007 konnte eine Einigung erzielt werden. Der Bundesrat lehnte allerdings im Dezember 2007 den ersten Antrag des EDA auf Kompensation im Umfang von rund 5 Millionen Franken ab. Demgegenüber beauftragte er das EDA mit Beschluss vom 21. Juli 2007, bis Ende Februar 2008 unter Einbezug aller betroffenen Departemente ein Zulagensystem zu verfassen, welches die im Antrag festgestellte Unterfinanzierung

kompensieren sollte. Dadurch wurde das Vorhaben des EDA zeitlich verzögert und es wurden letztlich die Begehren für dringliche Vorschüsse notwendig.

Da das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) bei der Einführung des neuen Lohnausweises die Auffassung vertrat, dass dieser keine zusätzliche Steuerbelastung nach sich ziehen werde, war die Finanzdelegation von den vorliegenden Fakten besonders irritiert. Die Finanzdelegation sah sich mit der Situation konfrontiert, dass dem Bund für den Ausgleich der zusätzlichen steuerlichen Belastung durch die Einführung des neuen Lohnausweises über alle Departemente (insbesondere für Bediensteten im Ausland) Kosten in der Höhe von rund 4 Millionen Franken entstanden. Gemäss Informationen aus dem EFD werden nach Einführung der Kompensationszahlung gegenüber der Situation von 2006 total 5,5 Millionen Franken zusätzliche direkte Bundessteuern eingenommen. Von diesen 5,5 Millionen Franken gehen 17 Prozent, d.h. rund 930 000 Franken, an die Kantone und 83 Prozent, d.h. rund 4,53 Millionen Franken, an den Bund. Zumindest konnte die Finanzdelegation davon Kenntnis nehmen, dass der Sachverhalt beim Auslandpersonal ein besonderer ist und daher weitere Begehren aus der Bundesverwaltung nicht zu erwarten sind. Es ging im Wesentlichen darum, das Gleichgewicht zwischen dem Personal im In- und Ausland wiederherzustellen. Der Finanzdelegation missfiel aber die Vorstellung, dass die zahlreichen schweizerischen KMU nicht die Möglichkeit haben, diese höhere Steuerbelastung aufgrund der neuen Spesendeklaration auszugleichen.

Da ursprünglich nicht von zusätzlichen Steuerbelastungen im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Lohnausweises ausgegangen wurde, war die Finanzdelegation von den vorliegenden Fakten besonders irritiert. Zudem missfiel der Finanzdelegation, dass solche personalpolitisch wichtige Massnahmen dermassen kurzfristig über dringliche Vorschüsse finanziert werden mussten. Sie wünscht sich von der Bundesverwaltung darum eine stärkere Koordination ihrer Personalpolitik und in dem Zusammenhang mehr zentrale Kompetenzen für das Eidgenössische Personalamt (EPA) bei derartigen Geschäften.

### **3                                Schwerpunkte nach Departementen**

#### **3.1                                Behörden und Gerichte**

##### **3.1.1                              Informationsbesuch der Sektion 1 beim Bundesgericht in Lausanne**

Themen dieses Informationsbesuches der Sektion 1 vom 18. Juni 2008 beim Bundesgericht (BGer) waren Kompetenzen, Organisation und Strukturen des BGer, Budget und Rechnung, Finanzen und Controlling, Personalpolitik sowie Informatik.

Kompetenzen, Organisation und Strukturen: Das Bundesgericht als Verfassungsorgan und oberste Recht sprechende Behörde hat Grundsatz- und Leitentscheide zu fällen. Es übt die oberste Rechtskontrolle aus und sorgt für Rechtssicherheit, Rechtsvereinheitlichung und Rechtsfortbildung. Per 1. Januar 2007 erfolgte die Fusion mit dem Versicherungsgericht in Luzern. Durch diese Zusammenführung liess sich ein theoretischer Effizienzgewinn von knapp zwei Stellen erzielen, der aber durch den Zusatzaufwand infolge der zwei Standorte (vermehrte Reisen) wie-

der aufgewogen wurde. Die Hoffnungen, mit dem neuen BGG<sup>29</sup> würde die Zahl der Fälle abnehmen, hat sich bisher nicht erfüllt. Da aber die Zahl der Richterstellen von 41 auf 38 reduziert worden war, resultiert daraus ein entsprechender Druck und es entstehen Verteilungsschwierigkeiten zwischen den beiden Standorten. Nach Ansicht der Finanzdelegation ist der Beobachtungszeitraum noch zu kurz, um bereits konkrete Schritte in die Wege zu leiten; die Entwicklung ist jedoch aufmerksam weiter zu verfolgen.

Ursprünglich war eine direkte Aufsicht durch das Parlament über die drei eidgenössische Gerichte vorgesehen. Erst im letzten Moment wurde die Aufsicht auf das Bundesgericht verschoben, dieser Schritt aber nicht konsequent vollzogen. Damit fehlt heute eine einheitliche finanzielle Führung der drei Bundesgerichte. Auf diese Problematik hat das BGer am 19. Dezember 2007 in einem Schreiben an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hingewiesen, ebenso bei verschiedenen Gelegenheiten in beiden Finanzkommissionen. Die sachlich/inhaltliche Aufsicht des BGer über die beiden erstinstanzlichen Gerichte des Bundes ist aus Sicht des BGer hingegen gerechtfertigt und notwendig.

Budget und Rechnung, Finanzen und Controlling: Der Budgetprozess des BGer ist klar definiert und hat sich bewährt. Wenn bei den Budgets von Bundesstraf- und Bundesverwaltungsgericht Differenzen zwischen diesen Gerichten und dem BGer verbleiben, weist das BGer darauf hin und formuliert eigene Empfehlungen. Das erschwert jedoch den Finanzkommissionen die Budgetberatung, weil bei gewissen Positionen *de facto* zwei unterschiedliche Budgetanträge vorliegen. Dies zeigt deutlich den Schwachpunkt einer zwar auf dem Papier bestehenden, in der Praxis jedoch kaum umgesetzten finanziellen Aufsicht durch das BGer (siehe auch vorangehender Abschnitt).

Personalpolitik: Die Bundesrichterstellen sind nach Ansicht des BGer nach wie vor sehr attraktiv, es bestehen keine Rekrutierungsprobleme. Dasselbe trifft grundsätzlich auch für die Gerichtsschreiber zu. In Zeiten guter Wirtschaftslage hat das BGer aber Mühe, lohnmässig mit Banken und Wirtschaftskanzleien mitzuhalten; dem wird mit guten Arbeitsbedingungen (Weiterbildung, Publikationstätigkeit, Lehrauftrag) entgegen gesteuert. Ein vermehrter Einsatz von nebenamtlichen Richtern ist begrenzt, solche Personen sind in einer Haupttätigkeit gebunden und stehen nicht beliebig zur Verfügung. Zudem können nicht alle Fälle ohne weiteres ausser Haus gegeben werden. Darüber hinaus wird die Zahl der nebenamtlichen Richter auf Anfang der nächsten Wahlperiode von 41 auf noch 19 begrenzt.

Das Auswahlverfahren für die Bundesrichter ist aus Sicht der BGer suboptimal, auch wenn es sich deutlich verbessert hat, seitdem diese Aufgabe der Gerichtskommission der eidgenössischen Räte obliegt. Verbesserungen beim Auswahlverfahren könnten optimalerweise dadurch erreicht werden, dass die Auswahl auf einem längeren Prozess basiert, was eine wesentlich bessere Beurteilung der persönlichen Voraussetzungen von Kandidaten erlauben würde.

Informatik: Das Thema der Informatik bei den drei eidgenössischen Gerichten wurde 2007 durch eine eigens gebildete Ad-hoc-Subkommission aus Mitgliedern der Geschäftsprüfungs- und der Finanzkommissionen begleitet. Dieses Thema wurde am Informationsbesuch auch nur am Rande angesprochen. Bekanntlich hat das Bundes-

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110).

verwaltungsgericht Ende Oktober 2008 beschlossen, die Informatikdienstleistungen nicht mehr beim Bundesgericht zu beziehen, worauf das BGer den Dienstleistungsvertrag per Ende 2009 gekündigt hat.

Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit detailliert über die finanziellen Konsequenzen infolge der Verselbständigung der Informatik des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) informieren lassen.

Die Finanzdelegation erachtet es als wichtig, die heute unbefriedigende Situation der finanziellen Aufsicht des BGer über die vorinstanzlichen Bundesgerichte einer Klärung zuzuführen. Sie begrüsst die Absicht der Finanzkommission des Nationalrates, eine entsprechende Motion zu verabschieden.

### **3.2 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)**

#### **3.2.1 Informationsbesuch der Sektion 2 bei der Fondation Immobilière pour les Organisations internationales (FIPOI) in Genf**

Die Sektion 2 der Finanzdelegation führte am 22. August 2008 bei der Fondation Immobilière pour les Organisations internationales (FIPOI) in Genf einen Informationsbesuch durch. Ausgangspunkt des Besuchs waren einerseits die der Bundesversammlung immer wieder vorgelegten grösseren Kreditbegehren, andererseits ging es darum, die Umsetzung der Empfehlungen aus einem Informationsbesuch aus dem Jahre 2003 zu beurteilen.

Nutzen und Kosten für den Bund und die Region Genf: Der Stiftungszweck der FIPOI besteht darin, den internationalen Organisationen in Genf Immobilien zur Verfügung zu stellen. Der Bund steuert die Finanzmittel bei, der Kanton Genf stellt unentgeltlich den Boden zur Verfügung. Der Bund gewährte der FIPOI von ihrer Gründung 1964 bis zum 31. Dezember 2007 Darlehen in der Höhe von 699 Millionen Franken sowie Schenkungen von 372 Millionen. Nach Rückzahlungen von 314 Millionen schuldete die FIPOI dem Bund per Ende 2007 die Summe von 385 Millionen Franken. Das Internationale Genf beschäftigt 27 000 Mitarbeitende, weitere 14 000 Stellen sind indirekt davon abhängig. Die laufenden Ausgaben der internationalen Organisationen betragen jährlich 4,4 Milliarden Franken. Der Nutzen für den Bund liegt daneben aber auch in der internationalen Ausstrahlung von Genf. Zudem haben sich viele internationale Unternehmen in Genf angesiedelt. Als Nachteil treibt die internationale Präsenz die Preise in die Höhe, namentlich für Wohnraum.

Planung, Steuerung und Kontrolle der Aktivitäten der FIPOI: Auf Anfang 2008 wurde ohne grössere Probleme das Neue Rechnungsmodell eingeführt. Die Abrechnungen werden pro Gebäude erstellt, es besteht eine Übersicht über deren Werte, die Debitoren werden regelmässig überwacht. Die Handhabung der Reserven und der Rückstellungen für die Renovation von Gebäuden waren 2003 Kritikpunkte des letzten Informationsbesuches der Finanzdelegation. Heute werden zwischen 6 und 7 Millionen Franken pro Jahr in den Renovationsfonds gelegt, was einem Prozent

des Versicherungswertes der Immobilien entspricht. Die 2003 festgestellten Mängel wurden behoben.

Vorbereitung der Kreditanträge innerhalb der Bundesverwaltung: Für den FIPOI-Kredit an die World Trade Organization (WTO) musste der Bundesrat mit einem Vorschussbegehren an die Finanzdelegation gelangen. Die Sektion 2 interessiert sich deshalb für das verwaltungsinterne Verfahren für die Kreditanträge beim Parlament. Das Hauptproblem bezüglich der Kredite für die FIPOI liegt in einer gewissen Unvorhersehbarkeit von internationalen Verhandlungen. Speziell beim Fall WTO war, dass deren neuer Direktor inmitten des Prozesses eine neue Konzeption wünschte. Aus diesem konkreten Fall können also keine allgemein gültigen Verbesserungsmassnahmen abgeleitet werden. Die Verwaltung muss jedoch bei der Planung noch vermehrt den Zeitbedarf des Parlamentes für eine seriöse Beratung solcher Kreditgeschäfte berücksichtigen.

Von der Verwaltung wird zurzeit geprüft, die FIPOI-Kredite in einen Fonds auszulagern. Dieser würde erstens mit den noch offenen Bundesmitteln gespiesen, zweitens aus den Rückzahlungen der FIPOI und drittens durch neue Tätigkeiten, wie etwa dem Immobilienmanagement für internationale Organisationen. Auf der Gegenseite würde der Bund für kleinere Projekte keine Mittel mehr einschiessen.

Schlussfolgerungen: Nach Ansicht der Finanzdelegation ist der Entscheidungsprozess in der FIPOI zu überprüfen, der Bund muss der Vertretung im Stiftungsrat sowie den Fachkommissionen grösseres Gesicht beimessen. Die politische Abstützung, aber auch die Überwachung der Aktivitäten der FIPOI müssen auf Stufe Departement erfolgen. Zudem ist zu prüfen, ob der territoriale Anwendungsbereich über Genf und den Kanton Waadt ausgedehnt werden muss. Der Plan zur Verselbständigung der FIPOI-Mittel in einen Fonds ist politisch nur umsetzbar, wenn die Kosten für den Bund abnehmen und gleichzeitig die Einflussmöglichkeit des Parlamentes gewahrt bleibt.

Die FIPOI muss der Frage des Gebäudeunterhalts durch die internationalen Organisationen hohe Bedeutung schenken. Insbesondere sind Anreize zu verhindern, aufgrund derer man die Gebäude über Jahre hinweg so schlecht unterhält, dass schlussendlich ein Neubau kostengünstiger wäre. Bei Neubauten und bei Renovationen ist zudem darauf zu achten, bei der Ausstattung Mass zu halten. Schliesslich ist auch den steigenden Sicherheitskosten bei den Gebäuden die notwendige Beachtung zu schenken.

### **3.2.2 Botschaftsnetz und Koordinationsbüros des EDA**

Ausgehend von der Eröffnung einer Botschaft in Astana in der Republik Kasachstan und der Eröffnung einer Botschaft in Kathmandu in Nepal sowie der Wiedereröffnung der Botschaft in Luanda in Angola stellte sich die Finanzdelegation die Frage, welches Konzept bzw. welche Strategie das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Bereich des Botschaftsnetzes bzw. der Koordinationsbüros verfolgt.

Anlässlich einer Aussprache mit der Vorsteherin des EDA im November 2008 liess sich die Finanzdelegation erläutern, dass die Schweiz über 101 Botschaften, 12 Missionen, 35 Generalkonsulate, 14 schweizerische Business Hubs sowie 178 Honorarvertretungen, davon 34 Kooperationsbüros der Direktion für Entwicklung

und Zusammenarbeit (DEZA), verfügt. Die dafür vorgesehenen personellen und finanziellen Ressourcen wurden aus historischen Gründen zu rund 50 Prozent in Europa und Nordamerika eingesetzt. Diese Verteilung der Ressourcen ist heute nicht mehr gerechtfertigt: Zahlreiche Abkommen der EU-Mitgliedsstaaten mit der EU-Kommission werden direkt in Brüssel verhandelt und abgeschlossen; Asien, Russland, Afrika und Lateinamerika gewinnen in Zeiten der Globalisierung nicht nur in wirtschaftlicher Hinsicht an Bedeutung.

Nach Aussage des EDA war es schwierig, eine Reduktion der Ressourcen in den Vertretungen der Schweiz in Westeuropa zu erzielen. Durch Rationalisierungsmassnahmen und dank Synergieeffekten aus den Koordinationsbüros konnten in den letzten Jahren aber mehr Ressourcen in Asien, Russland, Afrika und Lateinamerika eingesetzt werden. Zudem wurden für diese Regionen Ergänzungsmassnahmen beschlossen. Die Umschichtung der zur Verfügung stehenden Ressourcen ist ein schrittweiser Prozess, der noch nicht abgeschlossen ist. Das EDA machte die Finanzdelegation darauf aufmerksam, dass bei Schliessungen von Vertretungen der Schweiz im Ausland nur teilweise Einsparungen möglich sind. Das diplomatische und konsularische Personal wird lediglich in andere Regionen versetzt, die Personalbezüge bleiben gleich. Zudem haben Bürgerinnen und Bürger im Ausland Anspruch auf gewisse konsularische Dienstleistungen. Diese Regelung gilt auch für ausländische Staatsangehörige, die in die Schweiz einreisen möchten und ein Visumsgesuch bei der lokalen Vertretung präsentieren. Wenn Vertretungen geschlossen werden, dann handelt es sich nicht um einen Aufgabenverzicht, sondern um eine Optimierungsmassnahme, unter anderem mittels neuer Technologien.

Seit 2003 hat das EDA folgende Vertretungen geschlossen: Johannesburg, Lagos, Amsterdam, Manchester, Houston, Las Palmas, Dresden, Melbourne, Napoli, Osaka, Bordeaux, und Almati. Folgende Vertretungen wurden seither eröffnet: Edinburgh, St. Petersburg, Guanzu, Baku, Minsk, Astana, Luanda und Kathmandu.

Grundsätzlich bewegen sich die Gesamtkosten für eine Botschaft oder ein Generalkonsulat in ähnlichem Rahmen. Das EDA erwartet von der Einführung des Mietermodells Ausland mit Leistungsverrechnung ab 2010 eine transparente Kostensicht, vor allem von Seiten der Informatikdienstleister und des Bundesamtes für Bauten und Logistik (BBL). Aktuell sind die genauen Gesamtkosten einer Vertretung kaum auszuweisen, da die leistungserbringenden Ämter die Kosten noch global weiterverrechnen. Aus der Staatsrechnung kann ermittelt werden, dass eine mittlere Vertretung pro Jahr über rund 2 Millionen Franken Funktionsaufwand (Personal- und Sachaufwand) verfügt. Das EDA zeigte sich gegenüber der Finanzdelegation unzufrieden darüber, dass die Kredite im Umfang von 54 Millionen Franken für die jährliche Immobilienbewirtschaftung im Ausland im Budget des BBL eingestellt sind. Oft verfügt das EDA über bessere Kenntnisse der regionalen Immobilienmärkte und kann die eigenen Bedürfnisse besser einschätzen. Doch sind die Entscheide des BBL für das EDA verbindlich. Aus ökonomischer Sicht ist der Kauf von Immobilien dem Mietverhältnis vorzuziehen.

Das EDA erläuterte der Finanzdelegation, dass es für die Vertretungen ein Globalbudget anstrebt. Das Modell Führung durch Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) wäre aus Sicht der Verantwortlichen insbesondere im konsularischen Bereich eine mögliche Option, der klar definierte Produkte und Dienstleistungen zugrunde liegen. Den Vertretungen soll aber insgesamt mehr Autonomie gewährt werden. Das EDA will in Zukunft kurz-, mittel- und langfristige Ziele mit den Vertretungen vereinbaren und mit einem begleitenden Wirkungscontrolling allen-

falls Korrekturen vornehmen. Eine Erhöhung der Autonomie zielt aber nicht auf die Entwicklung von freien Strategien ab. Nach wie vor sollen zentrale Strategien gültig sein. So unterliegt das versetzbare Personal beispielsweise der zentralen Personalpolitik. Hingegen soll für die Umsetzung der Vorgaben während einem Jahr mehr Autonomie gewährt werden. Erfahrungen zeigen, dass eigene Budgets effizienter verwaltet werden.

Gemäss Aussagen der Vorsteherin des EDA soll die Schweiz nur ein Aussennetz betreiben. Es bestehe jedoch durchaus die Gefahr paralleler Aussennetze. Aus Sicht des EDA ist aber ganz klar der Missionschef der Leiter der verschiedenen Vertretungen der Schweiz im Ausland. Immer öfter sind in den Vertretungen Mitarbeitende aus andern Departementen tätig; beispielsweise aus dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), aber auch Militärattachés oder wissenschaftliche Vertreter. Deshalb ist es unerlässlich, dass der Missionschef als Leiter anerkannt wird. Ihm obliegt das Recht, Anweisungen zu erlassen, Prioritäten festzusetzen oder Berichte zu verlangen. Weltweit ist die Schweiz durch 34 Kooperationsbüros vertreten. Die primäre Aufgabe der Kooperationsbüros ist es, Entwicklungsprogramme umzusetzen. Entscheidend ist die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen der Art der Aktivität, der Ausstattung des Kooperationsbüros und den so genannten Overheadkosten besteht. Werden Programme über Partnerinstitutionen wahrgenommen, fallen ihnen die Overheadkosten zu.

Eines der Ziele der Reorganisation der DEZA ist, die Zusammenarbeit mit den anderen Direktionen im EDA, mit dem SECO sowie mit den übrigen Stellen in der Bundesverwaltung zu verbessern. Hier besteht ein wesentliches Optimierungspotential. Ziel ist es, diese Integration schrittweise herbeizuführen, auch um Kosten einzusparen.

Die Finanzdelegation befürwortet und unterstützt die Strategie des EDA bezüglich Botschaftsnetz und Koordinationsbüros. Es ist sinnvoll, die zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen in die an Bedeutung gewinnenden Regionen der Welt zu verlagern. Die Finanzdelegation hält fest, dass die Schweiz sich nicht mehrere parallele Aussennetze leisten kann. Eine sinnvolle Koordination ist notwendig. Die Finanzdelegation nimmt zudem vom Anliegen des EDA Kenntnis, den Vertretungen im Ausland mehr Autonomie im Umgang mit den verfügbaren Ressourcen zu gewähren, um einen möglichst effizienten Einsatz zu erzielen. Sie wird die Entwicklungen in diesem Bereich weiter verfolgen.

### **3.2.3 Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)**

In den letzten Jahren wurde die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) unter anderem von den Geschäftsprüfungskommissionen für ihre Organisations- und Arbeitsweise gerügt. Hauptpunkt der Kritik war die grosse Verzettlung der verschiedenen Aktivitäten. Anfang Mai 2008 hatte die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den neuen Direktor der DEZA beauftragt, eine grundlegende Reorganisation der DEZA vorzuberei-

ten. Diese Reorganisation sieht eine grundlegende Änderung in der Arbeits- und Organisationsweise sowie eine stärkere thematische und geographische Fokussierung vor. Die Umsetzung wird längere Zeit in Anspruch nehmen.

Die Finanzdelegation liess sich anlässlich einer Aussprache mit der Vorsteherin des EDA und dem neuen Direktor der DEZA im November 2008 über die Reform informieren. Wie dargelegt wurde, ist das Ziel der Reorganisation eine wirksamere und operationellere Ausrichtung der DEZA. Mittelfristig soll die DEZA im Terrain wieder stärker präsent sein und den Kooperationsbüros mehr Verantwortung übertragen. Die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des EDA und der Bundesverwaltung soll sich verbessern. Die vorhandenen Kenntnisse und die Expertise sollen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wieder besser zur Geltung kommen. Die DEZA soll in Zukunft klarere und schlankere Führungsstrukturen aufweisen. Die Länderdienste, der thematische und der multilaterale Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sollen in einer neuen Struktur aufgehen, um Kohärenz sicher zu stellen. Doppelspurigkeiten zu anderen Diensten im Departement werden aufgehoben.

Wie der Finanzdelegation erläutert wurde, sind aus diesem Grund aber auch Reformschritte im übrigen Departement notwendig. Davon betroffen sind das interne Finanzinspektorat und das Audit, der Bereich Information sowie der Bereich Gleichstellung. All diese Bereiche werden künftig dem Generalsekretariat angegliedert. Querschnittsbereiche wie Informatik, Logistik, Übersetzung oder Personaladministration, werden von der Direktion für Ressourcen und Aussenetz (DRA) als Share-Service-Center wahrgenommen. Damit soll insbesondere auch die bisherige Sonderstellung der DEZA innerhalb des Departements überwunden werden.

Die Reorganisation ist nicht mit einer Personalabbau-Vorgabe verbunden. Hingegen wurden ein Personalstopp und ein Moratorium für grössere finanzielle Verpflichtungen erlassen, um die Neuausrichtung und Reorganisation zu erleichtern. Von Juni bis September 2008 erhielten 400 Mitarbeitende eine neue Stelle. Sie hatten sich in einer ersten Umsetzungsphase auf neue Pflichtenhefte beworben und teilweise wurden neue Funktionen zugewiesen. Die restriktive Anstellungspolitik wird in nächster Zeit aufrecht erhalten bleiben und nur in einzelnen Bereichen werden Spezialisten angestellt. Wie das EDA der Finanzdelegation darlegte, wurde die neue Organisationsstruktur der DEZA am 1. Oktober 2008 eingeführt.

In den vergangenen Jahren wuchs die Zentrale der DEZA stark an. In einer zweiten Umsetzungsphase der Reorganisation soll diese Entwicklung korrigiert und das Verhältnis zwischen der Zentrale und den Aussenstellen angepasst werden. Die Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und andern Vertretern wird bei dieser Zielsetzung eine zentrale Rolle spielen.

Die Finanzdelegation begrüsst und unterstützt die Stossrichtung der Reorganisation der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA). Sie ist sich bewusst, dass eine erfolgreiche Umsetzung Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Finanzdelegation wird die Entwicklungen in der DEZA begleiten und sich zu gegebenem Zeitpunkt über die Umsetzungsfortschritte informieren lassen.



### **3.3 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)**

#### **3.3.1 Schweizer Schulen im Ausland**

Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) stellte vor geraumer Zeit einen Bericht zum Konzept und zur Finanzierung der Schweizerschulen im Ausland in Aussicht. Dieser lag jedoch, entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der beiden Finanzkommissionen, bei der Beratung des Voranschlags 2008 noch nicht vor. Dies erschwerte die materielle Diskussion des Bundesbeitrages an die Schweizerschulen.

Die Finanzdelegation verlangte deshalb mit Schreiben vom 19. Mai 2008 vom EDI, dass dieser Bericht bis spätestens zur Beratung des Budgets 2009 in den Finanzkommissionen vorliegt. In seiner Antwort vom 5. Juni 2008 wies das EDI auf die im April 2008 vom Bundesrat verabschiedete Stossrichtung bei der Aufgabenüberprüfung hin. Die Departemente wurden dort angewiesen, bis zum 15. August 2008 zuhanden des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) einen Aktionsplan mit konkretisierten Massnahmen auszuarbeiten. In seiner Stellungnahme stellte das EDI deshalb in Aussicht, der ausstehende Konzeptbericht würde vermutlich bis zur Beratung des Budgets 2009 in den Finanzkommissionen zur Verfügung stehen.

Anlässlich einer Aussprache im Rahmen der fünften ordentlichen Tagung 2008 der Finanzdelegation bestätigte der Departementsvorsteher des EDI, dass die Schweizerschulen im Ausland im Rahmen der Aufgabenüberprüfung des Bundes näher geprüft werden. Das EDI will aber zunächst die Resultate dieser Überprüfung abwarten, bevor weitere Schritte unternommen werden. Somit kann aus Sicht des EDI zurzeit auch kein Konzeptbericht verfasst werden, da noch einige zur Gesamtbeurteilung notwendigen Punkte offen sind.

Die Finanzdelegation bedauert, dass der seit längerem in Aussicht gestellte Konzeptbericht betreffend die Schweizerschulen im Ausland immer noch nicht vorliegt. Sie ersucht das EDI, die nötigen Arbeiten mit Nachdruck voranzutreiben, die Finanzdelegation bis Mitte 2009 über das weitere Vorgehen zu informieren und ihr einen verbindlichen Termin für das Erscheinen des Berichtes mitzuteilen.

#### **3.3.2 BVG-Altersleistung: Sockelanteil als Rente**

In den Jahren 2003 und 2004 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation über die Besteuerung und die Vorsorgewirkung von Kapitalleistungen aus der zweiten und dritten Säule durch. Daraus resultierten insgesamt sechs Empfehlungen; 2007 prüfte die EFK in Rahmen eines follow-up deren Umsetzung. Eine dieser Empfehlungen verlangt, bei der Auszahlung von Renten sei zu prüfen, gewisse Mindestleistungen ausschliesslich in Rentenform vorzunehmen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) vertritt jedoch mit Schreiben vom Januar 2008 die Ansicht, dass es die Einsetzung einer Arbeitsgruppe zwecks Ausarbeitung eines Berichts zu dieser Empfehlung als nicht dringlich erachtet, da vorerst die

Auswirkungen der erst drei Jahre zurückliegenden ersten BVG<sup>30</sup>-Revision auf die Kapitalbezüge abgewartet werden sollen.

Die Finanzdelegation erkennt ein erhebliches Risiko, dass beim Kapitalbezug einer Altersleistung das Kapital eines Tages aufgebraucht ist und dann Ergänzungsleistungen (EL) oder Sozialhilfe Platz greifen müssen. Nicht zuletzt die Finanzkrise im Jahre 2008 zeigt, dass durch den Kurszerfall an der Börse in kürzester Zeit erhebliche Vermögenswerte verloren gehen können. Die Finanzdelegation unterstützt deshalb grundsätzlich die Empfehlung der EFK. Eine Aussprache mit dem Vorsteher des EDI ergab, dass das BSV das Risiko, dass Rentenbezüger ihr Kapital verlieren und durch EL unterstützt werden müssen, als eher gering einstuft. Dies war für die Finanzdelegation Anlass, vom EDI präzise statistische Daten über die Zahl der Kapitalauszahlungen und die Zahl von EL bzw. deren Entwicklung im Zusammenhang mit Kapitalauszahlungen zu verlangen. Leider zeigte sich, dass die bestehenden statistischen Informationen keinen Rückschluss auf den Zusammenhang zwischen EL und Kapitalauszahlung erlauben. Jedoch schlägt das EDI vor, dass das BSV in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Stellen untersucht, ob es andere Möglichkeiten gibt, um das Ausmass des Zusammenhangs zwischen der Bezugsform der Altersguthaben der zweiten Säule und der EL zu ermitteln.

Die Finanzdelegation erachtet die aufgezeigten Risiken einer vollständigen Kapitalauszahlung von Leistungen aus der zweiten Säule nach wie vor als erheblich. Sie ersucht deshalb das EDI, die nötigen statistischen Abklärungen rasch zu treffen und der Finanzdelegation bis Ende 2009 über deren Ergebnisse sowie über die aus Sicht des EDI notwendigen bzw. möglichen Massnahmen zu berichten.

### 3.3.3 **Swissmedic**

Im letztjährigen Tätigkeitsbericht (Ziff. 5.3.1) informierte die Finanzdelegation über den Informationsbesuch ihrer Sektion 3 vom Oktober 2007 bei der Swissmedic. Als Quintessenz hielt die Finanzdelegation damals fest, es sei verfrüht, eine Gesamtbeurteilung der Leistungen von Swissmedic vorzunehmen, immerhin sei aber in der jüngeren Vergangenheit eine tief greifende und gründlich vorbereitete Reorganisation vorgenommen worden. Ebenso wertete die Finanzdelegation die breit durchgeführten Projektanalysen zur Erkennung von Stärken und Schwächen sowie die Massnahmen für Verbesserungen und die Weiterentwicklung des Instituts positiv.

Inzwischen hat der Bundesrat am 21. Mai 2008 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates über den Stand der Umsetzung einer Reihe ihrer Empfehlungen der vom 11. November 2005 berichtet. Darin nimmt er Stellung zu den Themen transparente Information der Stakeholder, nationale und internationale Zusammenarbeit, Rechtsdienst, Informatik, Standorte, Öffentlichkeitsgesetz, Kodex zur Corporate Governance, Marktüberwachung. Für Einzelheiten wird auf den Tätigkeitsbericht 2008 der Geschäftsprüfungskommissionen verwiesen.

<sup>30</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (SR 831.40).

Die Finanzdelegation nahm von der Stellungnahme des Bundesrates Kenntnis und erörterte die wesentlichsten Aspekte in einer Aussprache mit dem Vorsteher des EDI. Sie erkennt für sich vorläufig keinen Handlungsbedarf, behält sich aber vor, später erneut auf dieses Thema zurückzukommen.

### **3.3.4 Risikomanagement im Bereich der Erwerbersersatzordnung (EO)**

Anfangs 2008 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) den Bereich der Erwerbersersatzordnung (EO) bezüglich Handhabung der Risiken, Zusammenarbeit der zuständigen Stellen und Möglichkeiten des Datenabgleichs. Aufgrund ihrer Feststellungen, vor allem hinsichtlich zu Unrecht bezogener Leistungen im Bereich Zivilschutz, formulierte die EFK verschiedene Empfehlungen. Namentlich empfiehlt die EFK die Etablierung eines Risikomanagements im Bereich der EO sowie einen elektronischen Abgleich von Daten bzw. die Schaffung einer einheitlichen Datenbank.

Im Rahmen des Themas «Risikomanagement Bund» (siehe Ziff. 2.3.4 des vorliegenden Berichts) diskutierte die Finanzdelegation die Empfehlungen der EFK und deren Umsetzung im BSV anlässlich ihrer fünften ordentlichen Tagung 2008 mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern. Sie konnte zu Kenntnis nehmen, dass das BSV die nötigen Massnahmen in die Wege geleitet hat und bis 2010 eine gemeinsame Datenbasis aller betroffenen Stellen realisiert werden soll. Die EFK wird die Umsetzung ihrer Empfehlungen zu gegebener Zeit im Rahmen eines follow-up prüfen. Die Finanzdelegation wird dieses Geschäft im Rahmen des Risikomanagements Bund weiter verfolgen.

## **3.4 Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)**

### **3.4.1 Organisation Bundesanwaltschaft, Stand Projekt Effizienz-Vorlage (EffVor)**

Wie sich die Finanzdelegation anlässlich einer Aussprache mit der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) im Juni 2008 hat informieren lassen, führte die Bundesanwaltschaft mit der Umsetzung von EffVor II eine umfassende Reorganisation durch. Namentlich wurde organisatorisch ein Schwerpunkt Wirtschaftskriminalität geschaffen, womit auch eine personelle Verstärkung im Bereich der Wirtschaftsprüfung verbunden war. Der Einsatz der Ressourcen wurde neu priorisiert, so dass heute rund 90 Prozent des operativen Personals der Bundesanwaltschaft im Bereich der Wirtschaftskriminalität eingesetzt werden. Anstelle der bisherigen organisatorischen Aufteilung wird heute nach Deliktsfeldern gearbeitet, für die jeweils ein leitender Staatsanwalt verantwortlich ist. Es bestehen nun insgesamt neun Abteilungen, von denen lediglich eine im Bereich der klassischen Kompetenz des Staatsschutzes tätig ist.

Weiter erläuterte die Vorsteherin des EJPD, dass sie aufgrund eines Antrages des Bundesamtes für Polizei (fedpol) auf Erhöhung des Ermittlerbestandes der Bundeskriminalpolizei um ca. 100 Stellen, die Umsetzung von EffVor II überprüfen liess.

Alt Regierungsrat Uster, Leiter dieser Überprüfung, ist zum Schluss gekommen, dass die Anzahl fehlende Ermittler momentan nicht festzustellen ist. Das Departement eruiert nun in Zusammenarbeit mit Herrn Uster das bestehende Ermittlerdelta. Insbesondere fehlen der Bundeskriminalpolizei IT- und Wirtschaftsermittler, die für den Grossteil aller Straffälle von Bedeutung sind.

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eidgenössischen Strafprozessordnung, voraussichtlich per 1. Februar 2011, wird das Eidgenössische Untersuchungsrichteramt (URA) in die Bundesanwaltschaft überführt.

Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats begleitet das Projekt EffVor II, wie sie bereits das Projekt EffVor I begleitet hatte. Die Finanzdelegation lässt sich regelmässig informieren und wird sich zu gegebenem Zeitpunkt erneut mit der Reorganisation der Bundesanwaltschaft befassen.

### **3.4.2 Umsetzung des Schengen und Dublin Abkommens**

Das Abkommen von Schengen und Dublin wurde von der Schweiz 2004 unterzeichnet. Formell in Kraft getreten ist das Abkommen am 1. März 2008. Die operationelle Zusammenarbeit der Schweiz und der EU im Rahmen der Sicherheits-, Visum- und Asylkooperation von Schengen und Dublin begann am 12. Dezember 2008. Schengen erleichtert den Reiseverkehr an den Binnengrenzen zwischen Schengen-Staaten und bestimmt einheitliche Einreisebestimmungen für den Schengen-Raum. Gleichzeitig wird die Sicherheit durch Ersatzmassnahmen gewährleistet, wie beispielsweise durch die verstärkten Kontrollen der Aussengrenzen oder die verbesserte internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz. Die Dubliner Zuständigkeitsregeln helfen, mehrfache Asylgesuche zu vermeiden.

Bereits im Juni 2008 informierte die Vorsteherin des EJPD die Finanzdelegation darüber, dass es ausserordentlicher Anstrengungen bedürfe, um die vorgegebene politische Zielsetzung zu erreichen. Der Bundesrat setzte sich für eine Inkraftsetzung des Schengen und Dublin Abkommens im Jahr 2008 ein. Wegen knapper Terminvorgaben der EU konnte die Schweiz nicht wie ursprünglich geplant zunächst die Anbindung an das produktive Schengener Informationssystem SIS I und erst anschliessend jene an das unter Entwicklung stehende SIS II vorbereiten, sondern musste beide Projekte parallel umsetzen. Die Implementierung der für die operationelle Zusammenarbeit notwendigen Informatikanwendungen stand unter einem hohen Zeitdruck sowie permanenter Personalknappheit. Als Folge davon wurden andere wichtige Aufgaben des EJPD im Informatikbereich zurückgestellt oder verschoben. Das EJPD musste im Jahr 2008 die erforderlichen Kredite beim Parlament anbegehren, um die mit der parallelen Umsetzung des SIS II verbundenen Mehrkosten von rund 40 Millionen Franken über vier Jahre (2008–2012) finanzieren zu können. Die Einhaltung der vorgegebenen politischen Termine und des im Verpflichtungskredit festgelegten Kostenrahmens hatte oberste Priorität. Die Finanzdelegation beschloss, die Umsetzung des Schengen und Dublin Abkommens eng zu begleiten. Halbjährlich erhält sie dazu einen Umsetzungsbericht des EJPD, den sie mit der Departementsvorsteherin diskutiert. Das Generalsekretariat führt zudem in

Zusammenarbeit mit der IT-Projektleitung ein detailliertes Reporting, das die Entwicklungen der finanziellen und personellen Situation erfasst.

Im Februar 2009 informierte die Vorsteherin des EJPD die Finanzdelegation, dass die EU noch nicht festgelegt hat, ob sie auf das mit Problemen behaftete neue Schengener Informationssystem SIS II oder als Alternative auf ein modernisiertes SIS I System (SIS I++) migrieren wird. Die Kostenfolgen für die Schweiz bewegen sich bei beiden Varianten in einem ähnlichen Rahmen. Grundsätzlich verlangt jede Weiterentwicklung der komplexen Informationssysteme Anpassungen im IT-Bereich. Nach bisherigen Erfahrungen des EJPD belaufen sich die Betriebskosten pro Jahr auf rund zwanzig Prozent der Investitionskosten. Das EJPD sieht vor, im Juni 2009 dem Bundesrat eine Übertragung der bisher aufgelaufenen Kreditreste auf die Folgejahre zu beantragen.

Die Finanzdelegation nimmt zur Kenntnis, dass die Umsetzung des Schengen und Dublin Abkommens planmässig verläuft. Es handelt sich um ein komplexes Vorhaben, welches auch für die Schweiz von grosser Bedeutung ist. Die Finanzdelegation wird die Implementierung der dafür notwendigen Informatikanwendungen, insbesondere die Entwicklung des Bedarfs der personellen und finanziellen Ressourcen, eng begleiten. Die Sektion 3 der Finanzdelegation wird sich im Oktober 2009 im Rahmen eines Informationsbesuchs ausführlich orientieren lassen.

## **3.5 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**

### **3.5.1 Informationsbesuch der Sektion 3 bei der Logistkbasis der Armee (LBA)**

Am 1. Juli 2008 stattete die Sektion 3 der Finanzdelegation der Logistkbasis der Armee (LBA) einen Informationsbesuch ab. Zentrales Diskussionsthema waren die Auswirkungen der im Jahr 2004 festgelegten Abbauvorgaben an die LBA (Reduktion des Personals um 1800 Stellen sowie Ausgabensenkung um 300 Millionen Franken bei einer Produktivitätssteigerung von mindestens 40 Prozent sowie der Beibehaltung oder Steigerung des Servicegrades) sowie der aktuelle Stand der Umsetzung dieser Vorgaben. Gemäss Aussagen des neuen Chefs der LBA, kann der Fortschritt im Bereich Personal- und Ressourcenabbau bzw. -umbau sowie im Bereich Abbau von Materialüberbeständen mit rund 60 Prozent beziffert werden. Demgegenüber liegt die Umsetzung in den Bereichen Logistik- und Infrastrukturaufbau sowie im Bereich Prozessoptimierung lediglich bei rund 10 Prozent.

Die zahlreichen Probleme der LBA ergeben sich aus dieser Diskrepanz. Der Abbau ist grösstenteils erfolgt, nicht so der daraus notwendige Umbau. Die gewünschten Effizienz- und Qualitätssteigerungen blieben aus. Zwei grosse Pendenzen bilden das Informatikprojekt Logistik@V sowie das neue Stationierungskonzept. Die Umsetzung von Logistik@V wird sich nach einem ersten Unterbruch voraussichtlich weiter verzögern und zudem deutlich mehr Kosten verursachen. Auch die Realisierung des Stationierungskonzeptes wird durch die Reduktion der ursprünglich zur

Verfügung stehenden Mittel um 100 Millionen Franken auf 150 Millionen Franken deutlich erschwert.

Ohne eine erfolgreiche Umsetzung von Logistik@V sowie des neuen Stationierungskonzepts kann die LBA mit deutlich weniger Mitteln, Personal und den gestiegenen technischen Anforderungen nicht den gleich gebliebenen Anforderungen der Truppe nachkommen. In den Augen der Finanzdelegation besonders erstaunlich ist in diesem Zusammenhang, dass beispielsweise die jährlich geleistete Anzahl Diensttage im Vergleich zur Armee 95 nicht gesunken ist.

Weiter muss befürchtet werden, dass die spezielle Altersstruktur der LBA verbunden mit den strikten Personalabbauvorgaben zusätzliche Kosten verursachen wird. Auch ist zu beachten, dass der Immobilienunterhalt nicht zu stark verzögert werden sollte, da sonst mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen ist

Die von der LBA vorgeschlagene Strategie, gewisse nicht sicherheitsrelevante Leistungen auszulagern oder mit Betriebsoldaten zu erfüllen, unterstützt die Finanzdelegation nicht. Eine Auslagerung von Aufträgen muss nicht zwingend zu kostengünstigeren und qualitativ besseren Ergebnissen führen. Zudem könnte eine Auslagerung aus Sicht der Finanzdelegation der Aussenwahrnehmung der Armee abträglich sein. Vielmehr ist eine verbesserte Koordination innerhalb des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sportz (VBS) zwischen der Nachfrage der Truppe und dem Angebot der LBA, aber auch eine ernsthafte Überprüfung der Logistikbedürfnisse der Truppe und der Aufgaben der LBA vorzunehmen. Daneben sollte aus Sicht der Finanzdelegation dem Projekt Logistik@V und dem neuen Stationierungskonzept eine hohe Priorität eingeräumt werden, da den beiden Vorhaben für die angestrebte Effizienz- und Qualitätssteigerung eine zentrale Bedeutung zukommt. Eine weitere Möglichkeit, als kurzfristige Massnahme, besteht allenfalls auch im Verzicht auf die Leistung noch ausstehender Diensttage.

Der Vorsteher des VBS war mit den im Kurzbericht gemachten Aussagen der Finanzdelegation grundsätzlich einverstanden. Zu der gemachten Feststellung der Diskrepanz zwischen Leistungsnachfrage und -angebot bei der LBA wurden Sofortmassnahmen beschlossen, welche bereits erfreuliche Wirkungen zeigten (z.B. Verlängerung der Wiedererstellung der Einsatzbereitschaft des Materials, WEMA). Kurzfristig werde die Truppe zu Betreiberleistungen eingesetzt. Die armasuisse hat den Auftrag erhalten, bis Ende 2008 eine Lösung für die geplante Auslagerung vorzulegen. Auf der Nachfrageseite soll eine Reduktion mittels Optimierung der Grundbereitschaft angestrebt werden. Das Projekt Logistik@V wird nach Einschätzung der Projektleitung keine Verzögerung erfahren und die Umsetzung ab 2010 erfolgen. Das Projektcontrolling wird als ausreichend beurteilt.

Nach Einschätzung der Finanzdelegation können die grundlegenden Probleme der LBA mit den Sofortmassnahmen nicht behoben werden. Dies insbesondere solange die Leistungsanforderungen an die LBA nicht verändert werden, da die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht genügen. Die Finanzdelegation wird sich in Zukunft regelmässig über die organisatorische und finanzielle Situation in der LBA orientieren lassen, insbesondere auch über die Umsetzung von Logistik@V.

### 3.5.2

## Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008) in Österreich und der Schweiz

Bekanntlich hatten die Erfahrungen mit der Schweizerischen Landesausstellung EXPO 01/02 die Finanzdelegation veranlasst, sich intensiv mit den Vorbereitungen zur Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008) auseinanderzusetzen. Im Bestreben, diesen Anlass gründlich auszuwerten und die nötigen Lehren daraus ziehen zu können, wurde in enger Zusammenarbeit zwischen den Projektverantwortlichen, der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und der Finanzdelegation eine systematische und umfassende Berichterstattung aufgebaut. Auch im Berichtsjahr befasste sich die Finanzdelegation aufgrund dieser Controllingberichte intensiv mit dem Projektfortschritt der EURO 2008. An zwei Aussprachen liess sie sich vom Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und von den Projektverantwortlichen vertieft über einzelne Aspekte orientieren. Erörtert wurden dabei insbesondere Fragen der Zusammenarbeit mit Österreich, des Einsatzes ausländischer Polizeikräfte, der Regelung des Luftverkehrs, der Quellenbesteuerung, der Prüfung von Sicherheitskonzepten, der Rolle der Armee und der Kreditreserve für die Sicherheit.

Sicherheitskosten: Einer der Schwerpunkte bei der Projektbegleitung war für die Finanzdelegation die kritische Beurteilung der Kreditbeanspruchung. Mit Bundesbeschluss vom 22. Juni 2006 über Beiträge und Leistungen des Bundes an die Fussball-Europameisterschaft 2008 (EURO 2008; BBl 2006 6129) hatte das Parlament der Botschaft des Bundesrates zugestimmt und einen Verpflichtungskredit von 82,5 Millionen Franken bewilligt. Darin enthalten war gemäss Artikel 1 Buchstabe g des Bundesbeschlusses EURO 2008 «eine Reserve für nicht vorhersehbare Ereignisse im Bereich Sicherheit im Umfang von 10 Millionen Franken. Die Entscheidungsbefugnis zur Auflösung der Reserve oder von Teilen davon liegen beim Bundesrat.»

Der Bundesrat beantragte mit Beschluss vom 6. Juni 2008 bei der Finanzdelegation einen Nachtragskredit in Form eines gewöhnlichen Vorschusses in der Höhe von 6 436 000 Franken. Begründet wurde dieser Kredit damit, zur Gewährleistung der Sicherheit seien die kantonalen Polizeikräfte auf die Unterstützung durch ausländische Polizisten angewiesen. Das Gesuch der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren hatte dahingehend gelaute, die 10 Millionen Franken im Sinne eines Kostendaches freizugeben. In einer ersten Phase hatte der Bundesrat der Verwendung der Reserve im Betrag von 9,75 Millionen Franken (entsprechend maximal 5250 Einsatztage) gutgeheissen, allerdings unter der Einschränkung, dass sich der Betrag durch Verhandlungen reduzieren lässt. Schliesslich gelang es, den Betrag auf die erwähnten rund 6,4 Millionen Franken zu drücken. Die Finanzdelegation liess sich vom Vorsteher des VBS über die Hintergründe des Kreditgesuches und dabei namentlich über die Notwendigkeit einer Bevorschussung informieren und stimmte dem Nachtrag schliesslich zu.

Informationsbesuch: Die bevorstehende EURO 2008 war für die Sektion 1 der Finanzdelegation Anlass, am 26. März 2008 in Basel anlässlich des Freundschafts-Länderspiels Schweiz–Deutschland einen Informationsbesuch durchzuführen. Eine der zentralen Fragestellungen anlässlich des Besuches war die Sicherheit im und um das Stadion. Dieser Aspekt war, wie oben erwähnt, auch aus finanzpolitischer Sicht von erheblicher Bedeutung, weil die Sicherheit das grösste Risiko für zusätzlichen Mittelbedarf in sich trug. Konkret liess sich die Sektion über folgende Aspekte

orientieren: Sicherheit im Innenbereich und ausserhalb des Stadions; Beurteilung der Risikosituation; Zusammenarbeit mit Polizei, Feuerwehr, Zivilschutz und Sanität; Lösungen für «Problemfälle» (Hooligans, Randalierer, Betrunkene); Verkehrsführung. Zudem erörterte die Sektion den Stand der Vorbereitungsarbeiten aus Sicht der Host-City Basel. Die Sektion 1 hielt als Schlussfolgerungen fest, dass die Vorbereitungen in Basel auf gutem Wege sind und die Vorkehrungen für die Gewährleistung der Sicherheit im organisatorischen und personellen Bereich getroffen wurden. Der Informationsbesuch ergab keine Hinweise, dass mit den Bundesmitteln nicht effizient umgegangen wird.

Projektabschluss: Mit Beschluss vom 5. November 2008 hat der Bundesrat den Schlussbericht zur EURO 2008 zur Kenntnis genommen. Auch wenn die Finanzdelegation diesen Schlussbericht und die Schlussabrechnung erst im Verlaufe des Jahres 2009 würdigen wird, nimmt sie doch gerne zur Kenntnis, dass die EURO 2008 aus der Sicht aller Beteiligten eine Erfolgsgeschichte war und dass der Aufwand des Bundes insgesamt ca. 20 Prozent unter Budget zu liegen kommen wird.

Die Finanzdelegation wird 2009 den Schlussbericht und die Schlussabrechnung der EURO 2008 detailliert auswerten und dabei insbesondere den finanziellen Aspekten – Aufwendungen des Bundes, Kreditabwicklung, Mehrkosten Sicherheit – entsprechendes Augenmerk schenken.

### **3.5.3 Liquidation von Immobilien durch das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**

Die Finanzdelegation hat sich in den Jahren 2006 und 2007 bereits mit der Liquidation des Immobiliendispositionsbestandes durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) befasst und in dieser Frage im Jahr 2007 eine Aussprache mit dem Departementvorsteher geführt. Vorgaben und Grundsätze für Verkauf, Vermietung, Stilllegung oder Rückbau dieses Bestandes sind in der Immobilienstrategie des VBS und im Sachplan Militär festgelegt und werden durch die Eigentümerstrategie konkretisiert. Wie die Delegation in ihrem Tätigkeitsbericht 2007 unter Kapitel 5.5.5 festhielt, anerkannte sie die im Bereich der Immobilienliquidation an die Hand genommenen Massnahmen und die inzwischen erreichten Fortschritte und sah vor, sich regelmässig über die weiteren Entwicklungen orientieren zu lassen.

Im Juni 2008 hat die Finanzdelegation von einer Nachprüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) Kenntnis genommen. Im Vordergrund dieser Prüfung stand die Fragestellung, ob die Liquidation dieses Bestandes durch das VBS bzw. durch den Fachbereich armasuisse Immobilien formell richtig und auch wirtschaftlich abgewickelt wird. Mit Blick auf eine erfolgreiche Umsetzung der Immobilienstrategie VBS empfahl die EFK, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung im ganzen Kompetenzbereich armasuisse Immobilien und insbesondere auch die Schnittstellen zur Logistikkbasis der Armee (LBA) noch klarer zu definieren. Die Finanzdelegation wurde im Februar 2009 von der EFK über weitere Prüfergebnisse im Kompetenzbereich armasuisse Immobilien informiert. Dies hauptsächlich im



Hinblick auf die Beschaffung von Planerleistungen und die Steuerung der immobilienrelevanten Betreiberleistungen.

Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse aus den Prüfungen der EFK, aber auch aufgrund von bekannt gewordenen Einzelfällen wie beispielsweise dem Verkauf einer Liegenschaft des VBS an die Gemeinde Langnau, hat die Finanzdelegation beschlossen, die Frage des Immobilienmanagements im weiteren Sinne erneut an einer Aussprache mit dem Vorsteher des VBS zu thematisieren.

Die Finanzdelegation erkennt Klärungsbedarf im Bereich Liquidation des Immobiliendispositionsbestandes des VBS, insbesondere auch im Hinblick auf ein wirtschaftliches Immobilienmanagement des VBS im weiteren Sinne. Die Delegation wird diesbezüglich eine Aussprache mit dem Departementvorsteher pflegen und sich über die Entwicklungen regelmässig orientieren lassen.

### **3.5.4 Überwachung der geheimen Projekte und der Nachrichtendienste**

Die Finanzdelegation überwacht in Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation die geheimen Projekte des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und die Nachrichtendienste. Diese ist in einer Vereinbarung vom 6. Dezember 2006 betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste geregelt. Ziffer 5 Buchstabe d der Vereinbarung sieht vor, dass im August eine gemeinsame Sitzung der Delegationen stattfindet. Die Sitzung im Jahre 2008 befasste sich mit der Frage der Rechtmässigkeit sowie der Wirksamkeit des Systems Onyx, der Frage der Rechtsgrundlagen von Computernetzwerkoperationen der Armee, sowie der Zusammenarbeit der Nachrichtendienste, dem Dienst für Analyse und Prävention (DAP) und dem Strategischen Nachrichtendienst (SND).

Funkaufklärungssystem Onyx: Die Geschäftsprüfungsdelegation erläuterte der Finanzdelegation die Entwicklung der Rechtsgrundlagen und die Frage der Wirksamkeit beim Funkaufklärungssystem Onyx. Dieses ist seit Jahren Hauptdiskussionspunkt der beiden Delegationen, da hier erhebliche Finanzmittel investiert wurden. Da die Finanzdelegation die Wirksamkeit des Systems nur schwer beurteilen kann, diskutiert sie diese Frage regelmässig mit der Geschäftsprüfungsdelegation, die dieses System seit Jahren eng begleitet und dazu zwei Berichte veröffentlicht hat. Die Geschäftsprüfungsdelegation führte aus, dass neben der Frage der Rechtmässigkeit auch die Wirksamkeit des Systems ein Dauerthema sei. Auch wenn diese schwer zu beurteilen ist, hält die Geschäftsprüfungsdelegation sie für gegeben, sodass die Finanzdelegation keine Veranlassung sieht, hier den Finanzkommissionen eine Kürzung der Kredite zu beantragen.

Computernetzwerkoperationen der Armee: Die Geschäftsprüfungsdelegation ersucht die Finanzdelegation, die Frage der genügenden Rechtsgrundlagen für die Computernetzwerkoperationen der Armee (CNO) zu diskutieren. Eine Konzeptstudie des Planungsstabs der Armee plant für Computernetzwerkoperationen neben der Fähigkeit, Angriffe auf ein Computersystem abzuwehren, auch die Möglichkeit, selbst in fremde Computernetzwerke einzudringen. Die Nachrichtendienste suchen im Rah-

men der BWIS<sup>31</sup> II-Vorlagen eine entsprechende Rechtsgrundlage. Ob eine solche auch für die Armee vorhanden ist, ist für die Geschäftsprüfungsdelegation klärungsbedürftig. Sie hat dazu entsprechende Rechtsgutachten beim Bundesamt für Justiz und bei der Direktion für Völkerrecht (DV) bestellt. Für die Geschäftsprüfungsdelegation ist dabei wichtig, dass der Aufbau entsprechender Kapazitäten, die über entsprechende Kredite bewilligt werden müssten, erst erfolgt, wenn entsprechende Rechtsgrundlagen vorhanden sind. Die Finanzdelegation unterstützt diese Haltung. Da im Voranschlag 2009 keine Kredite für solche Projekte anbegehrt wurden, musste die Finanzdelegation den beiden Finanzkommissionen auch keinen Antrag stellen, solche Kredite mangels genügender Rechtsgrundlagen nicht zu bewilligen. Die beiden Delegationen werden diese Frage weiterverfolgen. Sollte die Geschäftsprüfungsdelegation hier Handlungsbedarf feststellen, so wird sich die Finanzdelegation erneut mit diesen Projekten befassen.

Zusammenarbeit der Nachrichtendienste: Bereits in den vergangenen Jahren war die Zusammenarbeit des SND und des DAP Diskussionsthema der gemeinsamen Sitzung. Diese war gemäss Geschäftsprüfungsdelegation stark verbesserungsfähig. Die Geschäftsprüfungsdelegation hat hier über die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates eine parlamentarische Initiative (Hofmann Hans 07.404 «Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement») eingereicht und die Räte haben das ZNDG<sup>32</sup> erlassen. Ein wesentliches Ziel der Vorlage war, dass die politische Führung über die Nachrichtendienste verbessert wird. Dies soll dadurch erreicht werden, dass beide Dienste einem Departement unterstellt werden. Der wirksame Einsatz der Finanzmittel ist stetes Anliegen der Finanzdelegation. Sie hat deshalb die Bemühungen der Geschäftsprüfungsdelegation für eine bessere Zusammenarbeit stets unterstützt und dazu auch im Jahre 2008 Aussprachen mit den zuständigen Departementsvorstehern geführt. Inzwischen hat der Bundesrat entschieden, dass der nachrichtendienstliche Teil des DAP neu dem VBS unterstellt wird. Die Geschäftsprüfungsdelegation konnte angesichts der kurzen Zeit noch nicht beurteilen, ob die Zusammenarbeit sich wirklich verbessert hat. Die Finanzdelegation wird diese Frage im Rahmen der Zusammenarbeit weiterhin thematisieren.

Die Finanzdelegation wird weiterhin in enger Zusammenarbeit mit der Geschäftsprüfungsdelegation den Bereich der geheimen Projekte und das Finanzgebaren der Nachrichtendienste überwachen.

### **3.5.5 Informatiksysteme im Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)**

#### **1. Führungsinformationssystem Heer (FIS Heer)**

Im Rahmen der Rüstungsprogramme 2006 und 2007 wurden für das Projekt Führungsinformationssystem Heer (FIS Heer) erste Verpflichtungskredite von total rund 700 Millionen Franken bewilligt. Insgesamt ist für dieses Informatiksystem mit

<sup>31</sup> Bundesgesetz vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (SR 120).

<sup>32</sup> Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (BBl 2008 8249).

Kosten von 1,5–1,8 Milliarden Franken zu rechnen. Wie in ihrem Tätigkeitsbericht 2007 unter Ziffer 5.5.7 dargelegt, entschied sich die Finanzdelegation nach Rücksprache mit den Finanzkommissionen und den Sicherheitskommissionen der eidgenössischen Räte zwar vorerst auf einen Prüfauftrag an die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) betreffend FIS Heer zu verzichten. Sie entschied jedoch, dieses Projekt mitschreitend zu begleiten und sich zu diesem Zweck vom Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) regelmässig über die Projektfortschritte orientieren zu lassen.

Der erste Standbericht FIS Heer per 31. Mai 2008 an die Finanzdelegation und die Sicherheitskommissionen der eidgenössischen Räte informierte, dass die Beschaffung des FIS Heer stufenweise in Ausbausritten erfolgt. Aus heutiger Sicht kann das Projekt im Rahmen der bewilligten Kredite abgewickelt werden. In ersten Einsätzen und im Rahmen von Übungen wurde die Miliztauglichkeit des FIS Heer bestätigt. Technisch ist das Projekt auf Kurs. Die Umsetzung erfolgt zwecks Risikominimierung in geplanten Teilschritten, insbesondere im Bereich Software. Der Bereich Datenaustausch über Funk erfordert, bedingt durch die vorhandenen Funkgeräte und deren physikalische Gegebenheiten, grosse Anstrengungen zur Realisierung des mobilen Einsatzes.

Die Verpflichtungskredite sollen gemäss Standbericht folgendermassen eingesetzt werden: Ausrüstung der ersten Teilverbände 523,0 Millionen Franken; Logistik 25,4 Millionen Franken; Ausbildung 21,5 Millionen Franken; Erweiterung der Software 64,6 Millionen Franken; Teuerung 44,0 Millionen Franken und Risiko 23,5 Millionen Franken. Diese Aufteilung macht deutlich, dass nur ein geringer Teil der Kosten auf die Basis-Software und deren Erweiterung entfallen. Der überwiegende Teil der Kosten entsteht durch die Anpassungen der Fahrzeuge und die Beschaffung der dazu notwendigen IT-Hardware wie Rechner, Bildschirme, Spezialkabel etc.

Mit einem Investitionsvolumen von bisher rund 700 Millionen Franken birgt das Projekts FIS Heer ein erhebliches finanzielles Risiko. Die Finanzdelegation wird sich darum auch in Zukunft regelmässig mit dem Projekt befassen und schliesst einen Prüfauftrag an die EFK nicht aus.

## **2. Personalinformationssystem der Armee (PISA)**

In ihrem Prüfbericht 2007 hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) festgestellt, dass das Personalinformationssystem der Armee (PISA) bereits nach wenigen Jahren mit erheblichen Kostenfolgen ersetzt werden müsse. Die Softwarefirma PeopleSoft war von der Firma Oracle übernommen worden und die neue Besitzerin wollte die Wartung des Systems einstellen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hatte für einen Plattformwechsel für das Jahr 2012 schon 50 Millionen Franken eingeplant. Der Finanzdelegation hatte insbesondere die Feststellung der EFK missfallen, dass das System nur für rund 10–20 Prozent der Prozesse genutzt werden konnte und viele Spezialanwendungen extra programmiert werden mussten.

Aufgrund der Befürchtung, dass beim PISA ein Plattformwechsel unmittelbar bevorstehe und dass damit Investitionen, die erst vor kurzem getätigt wurden, wirtschaftlich nicht zum Tragen kommen würden, beauftragte die Finanzdelegation im

Januar 2008 die EFK unter Einbezug des Delegierten des Informatikstrategieorgans des Bundes, einen Fragenkatalog zuhanden des VBS betreffend PISA zu entwerfen.

Aus der Beantwortung dieses Fragenkatalogs, die im Juni 2008 erfolgte, durfte die Finanzdelegation zur Kenntnis nehmen, dass ein Plattformwechsel bei PISA nicht unmittelbar bevorsteht. Gemäss Informationen der Firma Oracle existieren bis mindestens 2012 Lösungen für das gewählte System, insbesondere, da auch andere grössere Unternehmen mit der gleichen Problemstellung konfrontiert sind. Allerdings existiert keine Standard-Software, welche die spezifischen Bedürfnisse einer Milizarmee abdeckt, wie beispielsweise die Berechnung der Dienstleistungspflicht. Um die Systemkomplexität allenfalls zu reduzieren, bedürfte es einer Anpassung der gesetzlichen Vorgaben, wie ein Aufgabenverzicht oder eine Veränderung der bestehenden Zuständigkeiten. Dies würde jedoch in jedem Falle einen vorgängigen, politischen Entscheid bedingen.

Das VBS wird in den Jahren 2009 und 2010 eine sorgfältige Evaluation über die möglichen Optionen durchführen. Die Finanzdelegation wird sich aufgrund der Ergebnisse dieser Evaluation wieder vertieft mit dem Geschäft auseinanderzusetzen, da die finanziellen Folgen nicht absehbar sind. Trotzdem ist die Finanzdelegation der Auffassung, dass PISA so rasch als möglich in eine Standard-Software zu überführen ist.

## **3.6 Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)**

### **3.6.1 Finanzmarktaufsicht (FINMA)**

Am 1. Januar 2009 nahm die neue Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA) ihre Tätigkeit auf. Damit trat das am 22. Juni 2007 von den eidgenössischen Räten verabschiedete FINMAG<sup>33</sup> vollständig in Kraft. Mit dem FINMAG werden das Bundesamt für Privatversicherungen (BPV), die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) und die Kontrollstelle für die Bekämpfung der Geldwäscherei (Kst GwG) in die FINMA zusammengeführt. Bis zur Überführung in die FINMA waren die drei Aufsichtsbehörden für ihre jeweiligen Tätigkeitsbereiche zuständig.

Im November 2008 nahm die Finanzdelegation vom Bundesratsbeschluss vom 27. August 2008 Kenntnis, die FINMA-Personalverordnung<sup>34</sup> zu genehmigen. Bereits im Juni 2008 nahm sie von Ergänzungswahlen in den Verwaltungsrat sowie von der Genehmigung der Wahl des Direktors der FINMA Kenntnis. Gemäss Aussagen des Vorstehers des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), sollten im Interesse des Rufes des Finanzplatzes Schweiz für die FINMA Spitzenkräfte verpflichtet werden. In diesen Branchen hatten sich die Gehälter in den letzten Jahren aber im Vergleich zur Bundesverwaltung deutlich höher entwickelt. Vor diesem Hintergrund gelangte die Finanzdelegation im Juli 2008 schriftlich an den Vorsteher des EFD, und erbat weiterführende Auskünfte über die Organisationsstruktur des

<sup>33</sup> Bundesgesetz vom 22. Juni 2007 über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Finanzmarktaufsichtsgesetz, SR 956.1).

<sup>34</sup> Verordnung vom 11. August 2008 über das Personal der Eidg. Finanzmarktaufsicht (SR 956.121).

Verwaltungsrats sowie über die in der Personalverordnung vorgesehenen variablen Lohnkomponenten der FINMA.

Das EFD informierte die Finanzdelegation, dass der Verwaltungsrat die Organisationsstruktur der FINMA einschliesslich der Geschäftsordnung des Verwaltungsrates in einem Organisationsreglement regelt. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es sich bei der Schaffung zweier Vizepräsidien um eine Übergangslösung handelt. Die Jahrespauschalen betragen 320 000 Franken (Arbeitsbelastung 100 Prozent) für den Präsidenten des Verwaltungsrates, 100 000 Franken (Arbeitsbelastung 35 Prozent) für die Vizepräsidien und 80 000 Franken (Arbeitsbelastung 25 Prozent) für Mitglieder des Verwaltungsrates.

Weiter informierte das EFD die Finanzdelegation, dass im Sinne der Förderung der Leistungsorientierung in der FINMA-Personalverordnung eine variable Lohnkomponente vorgesehen ist. Die Ausrichtung der variablen Lohnkomponente soll von der jährlichen schriftlichen Leistungsbeurteilung und dem Personalbeurteilungsgespräch abhängig sein, ohne dass auf die Ausrichtung einer variablen Lohnkomponente Anspruch besteht. Zudem hat sich der Verwaltungsrat im Sinne eines zusätzlichen Kriteriums nach Artikel 7 der Kaderlohnverordnung<sup>35</sup> eine Selbstbeschränkung auferlegt. Zur Kostenkontrolle wurde für den durchschnittlichen Gesamtbezug von Basislohn und variabler Lohnkomponente pro Lohnband ein Richtwert festgelegt, der gesamthaft nicht überschritten werden soll. Der Verwaltungsrat hat sich dabei vom Durchschnittswert der Lohnbänder leiten lassen. Aufgrund der heutigen Verhältnisse ist davon auszugehen, dass im obersten Lohnband für das Jahr 2009 unter Einbezug der variablen Lohnkomponenten ein Richtwert von 290 000 Franken nicht überschritten wird. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattungspflicht an das EFD zuhanden des Bundesrates und zuhanden der Finanzdelegation wird der Verwaltungsrat über die Anwendung der Selbstbeschränkung berichten.

Die Finanzdelegation ist der Auffassung, dass der Bundesrat im Rahmen seiner Kompetenzen dafür besorgt zu sein hat, dass das Lohnsystem der FINMA auch im Vergleich zur Bundesverwaltung verhältnismässig bleibt; insbesondere auch im Hinblick auf die Personalverordnungen und Lohnsysteme von ähnlichen Institutionen und Organisationen des Bundes. Im Rahmen der Revision der Vereinbarung 2002 zwischen der Finanzdelegation und dem Bundesrat betreffend Personalmassnahmen soll das Genehmigungsverfahren derartiger Personalverordnungen überprüft werden.

### **3.6.2 Informatikstrategieorgan Bund (ISB)**

Der Informatikrat Bund (IRB) trägt die strategische Gesamtverantwortung für die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in der Bundesverwaltung. Der IRB erlässt Vorgaben wie Strategien, Architekturen und Sicherheitsweisungen und bestimmt damit die mittel- und langfristige Entwicklung der IKT in der Bun-

<sup>35</sup> Verordnung vom 19. Dezember 2003 über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmen und Anstalten des Bundes (SR 172.220.12).

desverwaltung. Der IRB steht gemäss Artikel 12 Absatz 2 BinfV<sup>36</sup> unter dem Vorsitz der Generalsekretärin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD). Dieser Vorsitz wurde im Mai 2007 an den Delegierten des ISB übertragen.

Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) ist das Stabsorgan des IRB. Es erarbeitet die Vorgaben für die Bundesinformatik und stellt dem IRB entsprechend Antrag. Das ISB koordiniert gemäss BinfV die Umsetzung der Vorgaben an die Departemente und an die Bundeskanzlei und stellt ein geeignetes Controlling zuhanden des IRB sicher. Es leitet departementsübergreifende Projekte und Programme. Das ISB führt auch die Geschäftsstelle E-Government Schweiz, welche die Umsetzung der E-Government Strategie Schweiz in Bund, Kantonen und Gemeinden koordiniert. Der Delegierte des ISB ist Mitglied mit beratender Stimme des Steuerungsausschusses E-Government Schweiz.

Bereits an der ersten ordentlichen Tagung 2008 nahm die Finanzdelegation von einem Prüfbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) im Bereich SAP-Strategie des ISB Kenntnis. Die EFK stellte fest, dass sich die bisherige Zuordnung der SAP-Komponenten nicht wie vorgesehen als Führungs- und Steuerungsinstrument durchsetzte. Die EFK konnte mit den zuständigen Fachämtern keine widerspruchsfreie Bereinigung vornehmen. Die gesamte Art und Weise der Kostenerhebung und -verteilung an die Fachämter ist dadurch nicht klar geregelt. Die ebenfalls nicht kongruente Leistungsverrechnung der beiden Competence Center SAP (CCSAP) führt letztlich zu einer unterschiedlichen Kostenbelastung der Verwaltungseinheiten im VBS gegenüber der zivilen Bundesverwaltung und verhindert die geforderte Vergleichbarkeit der Leistungen und somit das Controlling durch die Fachämter. Die EFK war der Ansicht, dass diese bisherigen Regelungen grundsätzlich gute und wirkungsvolle Instrumente darstellen. Sie empfahl deshalb, die SAP-Komponentenliste als Steuerungs- und Führungsinstrument zu etablieren und durchzusetzen sowie die Leistungsverrechnung zu bereinigen.

Anlässlich einer Aussprache im August 2008 erfuhr die Finanzdelegation von der Vorsitzenden des IRB und vom Delegierten des ISB, dass der Bundesrat den IRB damit beauftragt hatte, seine Steuerungsstrukturen zu überprüfen. Da eine Konsensfindung schwierig ist, werden diese Fragestellungen nun auf Stufe der Generalsekretärenkonferenz weiter diskutiert. Das Ziel ist, die Strukturen zu vereinfachen und die Informatiksteuerung stärker in die Linie zu integrieren und insbesondere Kompetenzdelegationen an den IRB zu überprüfen. Weiter sollen Standardisierungen und Zentralisierungen dort, wo diese möglich, sinnvoll und effizient sind (wie z.B. im Bereich der Büroautomation, wo Einsparungen von rund 16 Millionen Franken zu erwarten sind) konsequent umgesetzt werden. Wo departementseigene Lösungen bestehen, sollen diese zumindest kompatibel mit den vorherrschenden Systemen (z.B. SAP) sein. Zudem sollen die IKT-Mittel stärker in den Budgetprozess eingebunden werden.

Verantwortlich für die Durchsetzung der IKT-Strategie des Bundes sind primär die Departemente und die Ämter. Grundsätzlich sind die Departemente für ihre Projekte und das Controlling zuständig. Ein minimales bundesweites Controllinginstrument besteht nur dann, wenn Mittel aus dem IKT-Wachstumskredit beansprucht werden. Wenn aber die Projekte dezentral von den einzelnen Departementen finanziert werden, findet weder ein zentrales Controlling statt noch wird zentral die Kompa-

<sup>36</sup> Verordnung vom 26. September 2003 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, SR 172.010.58).

tibilität der Systeme überprüft. Aus Sicht der Finanzdelegation sollten solche zentralen Aufgaben idealerweise in der Verantwortung des Delegierten bzw. des ISB liegen. Das würde allerdings eine stärkere Weisungsbefugnis voraussetzen.

Die Finanzdelegation wandte sich in dieser Angelegenheit bereits schriftlich an den Bundesrat. Sie anerkannte dessen Bemühungen, die Steuerungsstrukturen des IRB zu reformieren. Die Finanzdelegation setzte sich für eine Ausdehnung der zentralen Kompetenzen des ISB und dessen Delegierten ein. Insbesondere ersuchte sie um ein regelmässiges und vollständiges Reporting über die grösseren Informatikprojekte in der gesamten Bundesverwaltung und damit verbunden ein zentrales Controlling dieser Projekte durch das ISB. Der Bundesrat sicherte zu, der Finanzdelegation ab 2009 jährlich eine Übersicht über die IKT-Projekte zuzustellen und die Frage eines zentralen Reportings für strategische Projekte im Rahmen der Überprüfung der IKT-Steuerungsstruktur zu behandeln.

### **3.6.3 Massnahmenpaket zur Stabilisierung des Finanzsystems Schweiz**

Unter dem Einfluss der weltweiten Finanzmarktkrise haben der Bundesrat, die Schweizerische Nationalbank (SNB) und die Eidgenössische Bankenkommission (EBK) im Oktober 2008 ein Massnahmenpaket beschlossen, um das Schweizer Finanzsystem zu stabilisieren und das Vertrauen in den Schweizer Finanzmarkt nachhaltig zu stärken. Die SNB schaffte die Möglichkeit, illiquide Aktiven zur geordneten Liquidation an eine Zweckgesellschaft zu übertragen. Der Bund stärkte die Eigenmittelbasis der UBS mit der Zeichnung einer Pflichtwandelanleihe im Betrag von 6 Milliarden Franken.

Dem für die Stärkung der Eigenmittelbasis der UBS erforderlichen Kredit von 6 Milliarden Franken hat die Finanzdelegation an einer ausserordentlichen Sitzung zugestimmt. An dieser Sitzung liess sie sich von der Stv. Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), der Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), dem Präsidenten der SNB, dem Präsidenten der EBK sowie dem Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) die Lage des schweizerischen Finanzsystems im Rahmen der weltweiten Finanzmarktkrise sowie die Mechanismen des vorgesehenen Massnahmenpakets ausführlich erläutern. Auch wurde der Verwaltungsratspräsident der UBS von der Finanzdelegation angehört.

Nach eingehender Diskussion knüpfte die Finanzdelegation ihre Zustimmung zum dringlichen Kreditbegehren des Bundesrates an folgende Bedingungen: In erster Line sollte die Revision des Einlegerschutzsystems raschmöglichst auch inhaltlich konkretisiert werden. Zudem sollte der Bundesrat gegenüber der UBS geltend machen, dass die Kreditgewährung insbesondere an schweizerische KMU nicht erschwert und dass konkrete Anpassungen im Bereich Corporate Governance erwartet werden.

Seitdem hat sich die Finanzdelegation durch den Vorsteher des EFD mehrmals über die Situation des Schweizer Finanzmarktes informieren lassen. Im Februar 2009 wurde die Finanzdelegation insbesondere über die Rolle und Verantwortung der

verschiedenen beteiligten Akteure im Zusammenhang mit den geplanten Auszahlungen flexibler Lohnanteile der UBS in Kenntnis gesetzt.

Die Finanzdelegation wird sich in Zukunft regelmässig über die Auswirkungen des Massnahmenpakets zur Stabilisierung und die Entwicklung des Finanzsystems Schweiz orientieren lassen, insbesondere auch über die Einhaltung der Bedingungen, unter welchen sie im Oktober 2008 dem dringlichen Kredit für eine Refinanzierung der UBS zugestimmt hatte.

### **3.6.4 PUBLICA und angeschlossene Organisationen**

Vor der Überführung der Vorsorgeverhältnisse von der Pensionskasse des Bundes (PKB) zur PUBLICA am 1. Juni 2003 hatten die der PKB angeschlossenen Organisationen einen neuen Anschlussvertrag zu unterzeichnen. In diesen Verträgen war auch die Übernahme und Amortisation eines allfälligen Fehlbetrages geregelt. Diese Bestimmungen sahen vor, dass ein Fehlbetrag innert acht Jahren getilgt werden muss. Im Hinblick auf den Primatwechsel beschloss der Bundesrat am 21. Mai 2008, die Verordnung angeschlossene Organisationen auf den 1. Juli 2008 aufzuheben. Gleichzeitig übernahm er daraus die gültigen Bestimmungen zur Übernahme des Fehlbetrages durch den Bund (Härtefallklausel) in einer neuen Verordnung vom 21. Mai 2008<sup>37</sup> über die Übernahme der Fehlbetragsschuld einzelner PUBLICA angeschlossener Organisationen durch den Bund, die am 1. Juli 2008 in Kraft trat. Diese Verordnung konkretisiert die Bedingungen, unter welchen der Bund eine Fehlbetragsschuld übernehmen kann. So muss insbesondere die Organisation dem Bund besonders nahe stehen, die Tilgung der Fehlbetragsschuld den Fortbestand der Organisation gefährden und der Bund ein Interesse am Fortbestand der Organisation haben.

An einer Aussprache mit Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und der PUBLICA liess sich die Finanzdelegation über den Stand des Geschäftes orientieren. Sie nahm dabei zur Kenntnis, dass die noch nicht amortisierten Fehlbeträge per Ende 2007 rund 10,5 Millionen Franken betragen. Bis im Herbst 2008 waren beim EFD fünf Gesuche um Übernahme des Fehlbetrages durch den Bund eingegangen. Der grösste Einzelbetrag (rund 6,8 Mio. Fr.) betrifft die Schweizer-schulen im Ausland. Bezüglich dieses Fehlbetrages empfindet die Finanzdelegation insofern ein gewisses Unbehagen, als das Parlament im Budget 2008 die Mittel für die Schweizer-schulen gegenüber dem Antrag des Bundesrates deutlich aufgestockt hatte und der fehlende Konzeptbericht (siehe Ziff. 3.3.1) eine Beurteilung der finanziellen Leistungen des Bundes erschwert.

<sup>37</sup> SR 172.222.15



Das EFD ist daran, die Gesuche um Erlass der Fehlbetragschulden aufgrund der in der einschlägigen Verordnung genannten Kriterien zu beurteilen und anschliessend darüber zu entscheiden. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit nochmals mit dem Thema befassen.

### 3.6.5 Revision öffentliches Beschaffungswesen

Das öffentliche Beschaffungsrecht regelt ein volkswirtschaftlich bedeutsames Segment der Schweizerischen Wirtschaft. Die Gesamtsumme für die Beschaffung von Bauten, Waren und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand betrug im Stichtag 2004 rund 34 Milliarden Franken. Eine Studie kam zum Schluss, dass mit der Revision jährlich bis zu 400 Millionen Franken eingespart werden können. Aufgrund einer Stärken-Schwächen-Analyse des bisherigen Beschaffungsrechts beschloss der Bundesrat 2004 die Modernisierung, Flexibilisierung und Harmonisierung des Beschaffungswesens. So sollen beispielsweise neue Informationstechnologien eingesetzt, die Abläufe effizienter gestaltet und die Zersplitterung des Beschaffungswesens zwischen Bund und Kantonen reduziert werden. Schliesslich soll die Gesetzesvorlage gewisse Sachverhalte und Begriffe klären, die bisher bei der praktischen Anwendung zu Unklarheiten führten. Am 30. Mai 2008 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision des BoeB<sup>38</sup>.

Die NEAT-Aufsichtsdelegation hatte sich bereits Ende 2006 anhand der Vergabe des Bauloses Erstfeld am Gotthard-Basistunnel der NEAT mit diesem Thema befasst. Sie setzte zur Abklärung von Vorwürfen im Zusammenhang mit der Vergabe dieses Bauloses eine Arbeitsgruppe ein. Deren Feststellungen mündeten in einem Bericht der NEAT-Aufsichtsdelegation vom 19. März 2007, der zwölf Empfehlungen formulierte; fünf davon betrafen die Revision des öffentlichen Beschaffungswesens zu den Themen Offertöffnung, Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes, Berücksichtigung öffentlicher Interessen und Abbruch des Verfahrens. Für Einzelheiten wird auf den Tätigkeitsbericht 2008 der NEAT-Aufsichtsdelegation verwiesen (Veröffentlichung im April 2009).

Die Finanzdelegation ihrerseits diskutierte diese Gesetzesrevision aufgrund einer Notiz der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom 17. Juli 2008. Wie die EFK feststellt, hat sie in der Ämterkonsultation mehr als 30 Bemerkungen, Anregungen und Wünsche angebracht. Einige dieser Änderungsvorschläge betrafen Bagatellfragen, andere wurden aus gesetzgebungstechnischen Gründen auf die Überarbeitung der Verordnung verschoben, einige fanden ihren Weg in den Gesetzesentwurf. Fünf noch offene Punkte brachte die EFK im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ein. Der aus Sicht der Finanzdelegation wesentlichste Aspekt betrifft das Einsichtsrecht: Heute kann die EFK Monopolpreise überprüfen. Gemäss Gesetzesentwurf würde das Einsichtsrecht jedoch einzig der Beschaffungsstelle zustehen und nur eine Einsicht in die Kalkulation enthalten. Die EFK könnte somit keine Preisprüfungen bei Unternehmen mehr vornehmen und folglich keine Preissenkungen mehr erzielen.

<sup>38</sup> Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1).

Mit Brief vom 9. September 2008 an das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) zeigte sich die Finanzdelegation besorgt über diese Regelung im Gesetzesentwurf. Ihrer Meinung nach ist diese im Vergleich zu den heutigen Bestimmungen ungenügend.

Die Finanzdelegation erachtet es als notwendig, im neuen Beschaffungsrecht ein wirksames Einsichtsrecht aufrecht zu erhalten, welches der EFK auch in der Zukunft erlauben wird, Preisprüfungen durchzuführen und allfällige Preisreduktionen zu erzielen.

### **3.7 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (EVD)**

#### **3.7.1 Informationsbesuch der Sektion 1 bei der Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP)**

Am 21. Mai 2008 führte die Sektion 1 einen Informationsbesuch bei der landwirtschaftlichen Forschungsanstalt Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) durch. Im Vordergrund standen Fragen der Ertrags- und Kostenstruktur, die Forschungs-, Vollzugs- und Dienstleistungsprojekte sowie der Bereiche Finanzen und Controlling.

Organisation: Die Sektion 1 konnte sich davon überzeugen, dass in den letzten Jahren im Bereich der landwirtschaftlichen Forschungsanstalten tief greifende Reorganisationen vorgenommen wurden. So verringerte sich die Zahl der Standorte von zehn auf deren sieben, welche in drei Führungseinheiten zusammengefasst sind. Auf anfangs 2008 wurde das Schweizerische Nationalgestüt in Avenches der ALP angegliedert. Zudem gehört die Biene seit dem 1. Januar 2008 ebenfalls zum Tätigkeitsfeld der ALP. Diese neue Aufgabe muss ohne Erhöhung der zur Verfügung stehenden Mittel bewältigt werden.

Die Führung, die Strukturierung der Prozesse und die Gestaltung der Projekte und Forschungsprogramme erfolgen nach Ansicht der Sektion 1 vernünftig und ordnungsgemäss. Die Vorgaben aus dem Leistungsauftrag werden voll umgesetzt. Das interne Controlling ist etabliert und wird umfassend wahrgenommen. Durch das ausgedehnte Berichtswesen im Rahmen der Führung durch Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) entsteht jedoch für die ALP eine enorme zusätzliche Arbeitsbelastung, welche Ressourcen bindet, die in anderen Bereichen der ALP besser genutzt werden könnten. Bezüglich der grundsätzlichen Thematik der Führung von FLAG-Ämtern wird auf Ziffer 2.3.3 verwiesen.

Ertrags- und Kostenstrukturen der ALP als FLAG-Verwaltungseinheit: Über verschiedene Kanäle ist es der ALP möglich, zusätzliche Einnahmen zu generieren – beispielsweise über die Getreidemühle in Posieux. Solche Erlöse werden allerdings aufgrund des geltenden Finanzhaushaltsrechts zentral von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) vereinnahmt, sie verbleiben nicht bei der ALP. Damit bestehen falsche Anreize, welche ein unternehmerisches Handeln behindern. Aus Sicht der Sektion 1 muss geprüft werden, mit welchen Massnahmen diese Situation verbessert werden kann. Dabei stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob durch

eine Änderung der Rechtsform die künftigen Möglichkeiten der ALP verbessert werden können.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) begrüsst den Vorschlag, die unternehmerischen Anreize zu verstärken und hat in Aussicht gestellt, zusammen mit der EFV die Spielräume im Rahmen des Neuen Rechnungsmodells (NRM) auszuloten. Darüber hinaus hat der Bundesrat auch die Prüfung einer Auslagerung der ALP in Auftrag gegeben.

Informatik: Die ALP hat gegenwärtig einen Ausnahmestatus und basiert nicht auf dem bundesweiten Standard gemäss NOVE-IT. Dieser Status wird zur Zeit überprüft. Aus Sicht der Sektion 1 muss das Ziel einer bundesweiten Informatiklösung sein, diejenigen Teile zu standardisieren, bei denen mit einheitlichen Normen und Standards effektiv Verbesserungen zu erzielen sind. Auf einzelne Ämter ausgerichtete Ausnahmen sind so weit wie möglich zu vermeiden.

Synergien im Landwirtschaftsbereich: Der Besuch bei ALP zeigte einmal mehr auf, wie viele Akteure im Bereich der Landwirtschaft tätig sind. Eine umfassende Übersicht über die verschiedenen Beteiligten mit deren Aufgaben- und Wirkungskreis sowie finanziellen und operativen Abhängigkeiten könnte helfen, Doppelspurigkeiten und Synergien aufzuzeigen. Die Finanzdelegation wird dieses Thema im Auge behalten.

Aus Sicht der Sektion 1 sind auf der Ertragsseite der ALP Massnahmen zu prüfen, um die unternehmerischen Anreize zu verstärken. Sie begrüsst, dass die Möglichkeiten im Rahmen des NRM ausgelotet und die Prüfung einer Auslagerung der ALP an die Hand genommen werden. Die Finanzdelegation ersucht das EVD, ihr zu gegebener Zeit über die Ergebnisse zu berichten und dabei namentlich die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten detailliert aufzuzeigen.

### **3.7.2 Exportrisikoversicherung (SERV)**

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) hat ihre Tätigkeit am 1. Januar 2007 aufgenommen. Sie löste die ehemalige Exportrisikogarantie ab und wurde als öffentlich-rechtliche Anstalt im so genannten dritten Kreis angesiedelt. Damit verfügt die SERV auch über ein eigenständiges Personalreglement. Diese Änderungen waren für die Finanzdelegation Anlass, im Herbst 2007 in einer Aussprache mit dem Staatssekretär für Wirtschaft und dem Präsidenten des Verwaltungsrates der SERV die künftige Ausgestaltung der SERV und die Höhe der erforderlichen Reserven zu erörtern. Dabei nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die SERV insbesondere mit den neuen Deckungen des privaten Käuferrisikos Erfahrungen sammeln muss. Hier besteht ein relativ hoher Analyse- und Risikobedarf, der zuerst aufgebaut werden muss. Entsprechend soll die Risiko- und Geschäftspolitik während eines Zeitraumes von zwei bis drei Jahren dem Praxistest unterworfen werden (siehe auch Ziff. 5.7.4 des Tätigkeitsberichts 2007 der Finanzdelegation).

Im Berichtsjahr nahm die Finanzdelegation den Geschäftsbericht 2007 der SERV und den Bericht 2007 des Bundesrates zur Erreichung der strategischen Ziele 2007–2010 der SERV zur Kenntnis. Bei dieser Gelegenheit diskutierte sie eine per 30. Mai 2008 vom Bundesrat beschlossene Änderung des Personalreglementes der

SERV, welches die Möglichkeit zur Gewährung eines variablen Lohnanteiles auch auf das administrative Personal ausdehnt. Die Finanzdelegation liess sich vom zuständigen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) über die Gründe für die Reglementsänderung und die Ausgestaltung des variablen Lohnanteiles informieren.

Aus Sicht der Finanzdelegation trägt die Verschiebung von Verwaltungseinheiten in den dritten Kreis im Personalbereich gewisse Risiken in sich. Durch die Schaffung individueller Personalreglemente und die Auslagerung von Zuständigkeiten auf die Organe der jeweiligen Körperschaften besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Personalpolitik des Bundes. Wohl anerkennt die Finanzdelegation grundsätzlich die Notwendigkeit, in gewissen Bereichen die Lohn- und Personalmassnahmen gezielt auf die konkrete Aufgabenstellung und das Anforderungsprofil des Personals ausrichten zu können. Erfahrungsgemäss entfalten jedoch die besonders im Lohnbereich teilweise grosszügigen Lösungen eine nicht zu vernachlässigende und letztlich kostentreibende Wirkung auf die Bereiche der zentralen Bundesverwaltung. Tatsächlich ist nur schwer einzusehen, weshalb durch den Wechsel einer Verwaltungseinheit in den dritten Kreis das Personal plötzlich besser gestellt sein soll, obwohl *de facto* dieselben hoheitlichen Staatsaufgaben wahrgenommen werden wie bisher. Die in solchen Fällen immer wieder vorgebrachte Begründung, die Rekrutierung von kompetenten Fachspezialisten sei im Lichte des Marktumfeldes nur durch eine Anpassung des Lohnniveaus möglich, vermag aus Sicht der Finanzdelegation nicht vollends zu überzeugen (siehe auch Ziff. 3.6.1).

### **3.7.3 Finanzierung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus**

Das Parlament hat mit Bundesbeschluss vom 5. Oktober 2007<sup>39</sup> das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997 über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus<sup>40</sup> um weitere vier Jahre bis 31. Januar 2012 verlängert. InnoTour wurde 1998 als zeitlich beschränkte Massnahme eingeführt, um im Bereich des touristischen Angebots Synergien auszuschöpfen und Innovationen zu fördern.

Bei der Verabschiedung der Botschaft über die Standortförderung 2008–2011 hat der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) am 28. Februar 2007 beauftragt, einen Bericht über die Finanzierung der Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus zu erstellen. Dieser Bericht wurde dem Bundesrat am 16. April 2008 unterbreitet. Er stützt sich auf zwei Evaluationen, die vom Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus der Universität Bern (FIF) auf der Basis einer Umfrage bei den Projektleitern erstellt wurde. In beiden Evaluationen stellt das FIF dem Instrument InnoTour in positives Zeugnis aus. Namentlich wird ein positiver Beschäftigungseffekt bescheinigt und festgehalten, dass praktisch kein Projekt in gleichem Umfang ohne InnoTour möglich gewesen wäre. Gemäss EVD kam auch die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2006 in einer Evaluation auf positive Ergebnisse und bezeichnete InnoTour in einem Bericht über die Tourismuspolitik der Mitgliedländer als «flagship project of Switzerland». Das EVD wurde vom Bundesrat beauftragt, im Jahre 2009 das Instrument im Hinblick auf die Standortförderung 2012–2015 noch einmal kritisch

<sup>39</sup> AS 2008 337

<sup>40</sup> SR 935.22

zu evaluieren. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) erarbeitet für diese Botschaft neue Grundlagen, in denen die Tourismuspolitik ein wichtiges Element bildet.

Die Finanzdelegation begrüsst ausdrücklich eine regelmässige Evaluation von bestehenden Massnahmen, insbesondere wenn sie Projekte mit verschiedenen Finanzierungsquellen betreffen. In diesem Sinne nahm sie die grundsätzlich positiven Resultate des erwähnten Evaluationsberichtes gerne zur Kenntnis. Indessen empfahl sie dem EVD, den Untersuchungskreis der Evaluation 2009 gegenüber den bisherigen Erhebungen auszudehnen. Insbesondere sollen neu auch privat finanzierte Projekte berücksichtigt und damit ein Vergleich der Effektivität und der Effizienz zwischen vom Bund unterstützten und privat finanzierten Projekten ermöglicht werden. Das EVD hat diese Empfehlung aufgenommen. Die Finanzdelegation wird sich zu gegebener Zeit über die Ergebnisse dieser neuen Evaluation orientieren lassen.

### **3.8 Eidgenössisches Departement für Verkehr, Energie, Umwelt und Kommunikation (UVEK)**

#### **3.8.1 Informationsbesuch der Sektion 2 beim Bundesamt für Strassen (ASTRA)**

Durch das Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA) auf den 1. Januar 2008 gingen die Nationalstrassen in das Eigentum des Bundes über. Damit ist ab diesem Stichtag das Bundesamt für Strassen (ASTRA) – anstelle der Kantone – für Ausbau, Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen zuständig. Durch diese neue Struktur sollen Einsparungen von jährlich 100 Millionen Franken erzielt werden. Die Finanzdelegation hatte deshalb in ihrem Tätigkeitsbericht 2007 in Ziffer 5.8.2 festgehalten, dass sie den Aufbau der neuen Strukturen des ASTRA weiterverfolgen wird.

Diese Ausgangslage war für die Sektion 2 der Finanzdelegation Anlass für einen Informationsbesuch in der Filiale Winterthur des ASTRA. Themen des Besuches waren der Umstellungsprozess im Rahmen des NFA, die Infrastrukturen im ASTRA, die Aufgaben der Filialen, das Finanz- und Rechnungswesen, allgemeine Aspekte der Nationalstrassen sowie der Netzbeschluss.

Umstellungsprozesse NFA, Infrastruktur ASTRA: Der Übergang der Nationalstrassen von den Kantonen zum Bund war die wichtigste Einzelmassnahme im Rahmen des NFA. Das machte es notwendig, das ASTRA umfassend zu restrukturieren. Einerseits waren die Aufgaben des Amtes nur ungenügend auf die Netz- und Strategieentwicklung ausgerichtet, andererseits galt es, die Organisation dem grösseren Volumen anzupassen, ein Kompetenzzentrum für das Beschaffungswesen aufzubauen und ein umfassendes Projektcontrolling zu realisieren. Angesichts der enormen Volumina bei der Beschaffung wurden verschiedene Massnahmen erarbeitet, so z.B. ein Audit, eine Integritätsklausel für Anbieter, ein Verbot reiner Abgebotsrunden, Schulungen sowie Massnahmen gegen die Korruptionsgefahr.

Als Folge der umfassenden Restrukturierung des Amtes verfügt das ASTRA aktuell über rund 400 Stellen; rund 230 Mitarbeitende wurden neu rekrutiert. Aus der veränderten und stark ausgebauten Aufgabenstellung resultierte ein erheblicher Ausbildungsbedarf, der in vier Stufen angegangen wurde (Hilfsmittel erarbeiten, Fachwissen aufbauen, Führung verstärken, Kultur bilden). Grundsätzliche Aufgaben einer

Filiale sind Bau, Ausbau und Netzergänzung sowie baulicher und betrieblicher Unterhalt. Die Filiale Winterthur betreut mit 44 Bediensteten und mit Unterstützung durch ein ausgebautes Investitionscontrolling eine Netzlänge von 423 Kilometern in acht Kantonen, mit rund 400 Projekten und ca. 1800 Kunstbauten. Der Filiale stand dafür 2008 ein Kredit von 98 Millionen Franken zur Verfügung, bei laufenden Verträgen im Umfang von 230 Millionen.

Finanz- und Rechnungswesen: Der Umstellungsprozess im Rahmen des NFA, der Wechsel in den zweiten Kreis als mit Leistungsauftrag und Globalbudget (FLAG) geführtes Amt und die Einführung des Neuen Rechnungsmodells (NRM) waren für das ASTRA eine grosse Herausforderung. Auch wenn diese Umstellung im Kernbereich des Amtes grosso modo gut bewältigt wurde, besteht im Rechnungswesen noch Verbesserungspotenzial. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hatte anlässlich ihrer Revision 2007 auf einige nicht unerhebliche Mängel im Bereich des Internen Kontrollsystems, des Belegflusses und der Saldoausweise hingewiesen. Insbesondere war festgestellt worden, dass die Forderungen aus dem digitalen Fahrtenschreiber nicht vollständig ausgewiesen sind. Die Situation wurde inzwischen bereinigt, jedoch konnte ein kleiner Teil der Forderungen nicht mehr im Detail nachvollzogen werden. Die Finanzdelegation sah sich deshalb veranlasst, zu dieser unbefriedigenden Situation eine Stellungnahme des mit diesem Projekt beauftragten Bundesamtes für Informatik und Technologie (BIT) einzuverlangen. In seiner Stellungnahme verweist das BIT einerseits auf zu wenig konkretisierte Grundlagen für den Projektstart, andererseits auf die Problematik des Einsatzes externer Mitarbeitenden in Schlüsselpositionen von Projekten. Im Weiteren zeigt das BIT eine Reihe von möglichen Verbesserungen beim Projektcontrolling auf. Die Finanzdelegation sieht vor, im Laufe des Jahres 2009 mit dem BIT anhand dieses konkreten Vorhabens «Digitaler Fahrtenschreiber» grundsätzliche Problemstellungen bei der Abwicklung von anspruchsvollen Projekten und mögliche Verbesserungsmassnahmen seitens der Besteller oder des Leistungserbringers zu erörtern.

Nationalstrasse allgemein, Netzbeschluss: Die Sektion 2 liess sich über die Spezialfinanzierung Strassenverkehr, das Investitionsbudget, das Erhaltungsprogramm, die Netz-Fertigstellung, die Finanzierung sowie das Investitionscontrolling des ASTRA und die Anwendung von Normen und Standards orientieren. Zudem besichtigte sie die Baustelle der «Mini-Autobahn» der A4.

Ausserdem erörterte die Sektion 2 die Grundzüge des neuen Netzbeschlusses, mit welchem die Zuteilung von Strassenabschnitten zum Nationalstrassennetz in erheblichem Masse geändert werden soll. Der aus dem Netzbeschluss resultierende Mehraufwand für den Bund würde im Jahr rund 150 Millionen Franken (Betrieb und Unterhalt der übertragenen Abschnitte) bzw. 200 Millionen Franken (Ausbau der übertragenen Strassen) betragen. Diese Zusatzkosten für Betrieb und Unterhalt sollen nach Meinung des Bundesrates bei den abgebenden Kantonen vollumfänglich kompensiert werden; dagegen regte sich seitens der Kantone vehementer Widerstand. Die Vorlage befand sich bis zum 15. Oktober 2008 in der Vernehmlassung. Eine Arbeitsgruppe mit Bundes- und Kantonsvertretern soll nun in den Streitfragen um die Aufklassierung von Kantons- zu Nationalstrassen und um die Finanzierung der Kosten eine Lösung ausarbeiten.

Das ASTRA hatte in kurzer Zeit viele Veränderungen zu bewältigen. Mit der Weiterentwicklung der Nationalstrassen, namentlich der Engpassbeseitigung und dem ständig wachsenden Unterhalt, kommen auch künftig erhebliche zusätzliche Anforderungen auf das Amt und die Bundeskasse zu. Die Finanzdelegation wird diesem finanziell ausserordentlich gewichtigen Bereich auch künftig ihre volle Aufmerksamkeit schenken und ihr Augenmerk namentlich auf einen klaren Nachweis des Effizienzgewinnes dieses grössten NFA-Vorhabens und auf die finanziellen Auswirkungen aus der Weiterentwicklung der Nationalstrassen richten.

### **3.8.2                    Aufgabenvollzug in Bundesämtern des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)**

Einen Bundesratsbeschluss vom 6. Juni 2008 betreffend Sicherstellung des Aufgabenvollzugs im Bundesamt für Verkehr (BAV) nahm die Finanzdelegation zum Anlass, den Aspekt der Ressourcen bzw. des Aufgabenvollzugs im Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) unter grundsätzlichen Überlegungen zu diskutieren. Im erwähnten Bundesratsbeschluss wurden dem BAV elf statt der angebotenen 20 zusätzlichen Stellen bewilligt. Das UVEK hatte geltend gemacht, dass parallel zum Personalabbau im Rahmen der Entlastungsprogramme ein politisch gewolltes, deutliches Wachstum des öffentlichen Verkehrs einhergehend, mit grösseren Volumina bei Finanzen, Investitionen, Planung sowie Bewilligungs- und Zulassungsverfahren. Das UVEK zeigte detailliert einen Mehrbedarf von insgesamt 20 Stellen für das BAV auf.

Der Bundesrat bewilligte letztlich nur diejenigen elf zusätzlichen Stellen, die haushaltsneutral finanziert werden können, sei dies durch einen Transfer der Mittel aus Sach- in Personalkredite, sei es durch eine Erhöhung der Gebühreneinnahmen. Er folgte damit dem Mitbericht des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD); dieses hatte die anderen neun Stellen mit der Begründung abgelehnt, dass der Bundesrat seit Jahren zusätzliche personelle Ressourcen nur im Zusammenhang mit neuen, zusätzlichen Aufgaben bewilligt. An einer Aussprache mit dem Vorsteher des UVEK liess sich die Finanzdelegation über die im BAV geplanten Massnahmen orientieren. Sie nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass das UVEK dem Aspekt der Sicherheit nach wie vor oberste Priorität einräumt und durch eine kleine Reorganisation des BAV in diesem Bereich noch mehr Synergien erreicht werden sollen.

Den Grundsatz des Bundesrates, zusätzliche personelle Ressourcen nur im Zusammenhang mit neuen, zusätzlichen Aufgaben zu bewilligen, erachtet die Finanzdelegation als richtig. Offensichtlich liegt die Schwierigkeit aber darin, den Begriff «neue, zusätzliche Aufgaben» klar zu definieren. Unabhängig vom konkreten Beispiel des BAV stellt sich aber für die Finanzdelegation die Frage, ob es richtig sei, eine Erhöhung des Stellenbestandes *de facto* mit einer haushaltsneutralen Finanzierung dieser Stellen zu verknüpfen. Ein solches Vorgehen könnte einerseits diejenigen Ämter bevorteilen, welche über erhebliche Gebühreneinnahmen oder über hohe Sachkredite verfügen, andererseits solche Ämter benachteiligen, die vor allem hoheit-

liche Aufgaben wahrzunehmen haben und daraus keine Einnahmen generieren können.

Die Finanzdelegation wird diese Fragestellung im Rahmen der Berichterstattung des Bundesrates über die Ressourcen im Personalbereich und anhand künftiger, konkreter Fälle weiterhin aufmerksam verfolgen.

### **3.8.3 BLS Netz AG**

Der Bundesrat beschloss im Dezember 2007, dass die Infrastruktur der Lötschberg-Achse Thun-Brig (Berg- und Basisstrecke) bis Ende 2020 von der Bern-Lötschberg-Simplon-Bahn (BLS) betrieben wird. Diese Zusicherung ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass die BLS ihre gesamte Infrastruktur zusammen mit derjenigen der BLS AlpTransit AG (als Erstellerin der Lötschberg-Basislinie) in eine separate, mehrheitlich vom Bund beherrschte Gesellschaft ausgliedert. Zu diesem Zweck wird rückwirkend auf den 1. Januar 2009 eine neue Eisenbahn-Infrastrukturgesellschaft mit dem Namen BLS Netz AG gegründet. Dabei wird der Bund in einem ersten Schritt 50,1 Prozent des Aktienkapitals der neuen Gesellschaft erwerben; dies geschieht durch die Verrechnung früherer Bundesdarlehen im Umfang von rund 400 Millionen Franken. Zu einem späteren Zeitpunkt kann der Bund durch eine weitere Umwandlung von Darlehen in Eigenkapital eine Mehrheit von zwei Dritteln erwerben. Die Bedingungen dafür werden in einem Aktionärsbindungsvertrag festgehalten.

Bereits seit 1999 hatte sich die NEAT-Aufsichtsdelegation mit der Eigentumsfrage an der NEAT-Infrastruktur auseinandergesetzt. 2006 diskutierte die NEAT-Aufsichtsdelegation ausführlicher über die Zukunft der NEAT-Infrastruktur am Beispiel des Lötschberg-Basistunnels (LBT). Aufgrund dieser Diskussionen verlangte sie 2007 im Hinblick auf die Schlussabrechnung des LBT und der Auflösung der Erstellergesellschaft BLS AlpTransit AG (BLS AT) einen Bericht zum Übergang in eine neue Infrastrukturgesellschaft BLS Netz AG. Aus diesen Beratungen resultierte schliesslich im Februar 2008 die Empfehlung der NEAT-Aufsichtsdelegation an ihre Stammkommissionen und die Finanzdelegation, die Schaffung der BLS Netz AG parlamentarisch zu begleiten und dabei zwei Aspekten Beachtung zu schenken:

1. Alle Aktiven und Passiven der BLS AT müssen korrekt bewertet und vollständig in die Eröffnungsbilanz der BLS Netz AG einfließen.
2. Der korrekten rechtlichen Abwicklung des Übergangs ist die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Finanzdelegation befasste sich 2008 in mehreren Aussprachen mit Vertretern des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) und des Bundesamtes für Justiz (BJ) intensiv mit verschiedenen Aspekten der Schaffung der BLS Netz AG. Zudem beauftragte sie die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), insbesondere die Frage der Bewertung von Sacheinlagen in die BLS Netz AG auszuleuchten. Insgesamt gelangte die Finanzdelegation zum Schluss, dass der vom UVEK favorisierte Weg einer Bundesbeteiligung von 50,1 Prozent per 1. Januar 2009 an der neuen BLS Netz AG, mit der Option, nach Ablauf der Betriebskonzession an die



BLS den Bundesanteils auf zwei Drittel zu erhöhen, vertretbar ist. Wohl hätte die Finanzdelegation eine Lösung mit einer sofortigen Zweidrittelmehrheit bevorzugt, sie anerkennt aber, dass damit für den Bund kein wesentlicher Mehrwert geschaffen würde und angesichts der weit vorangeschrittenen Arbeiten das Risiko einer erheblichen Zeitverzögerung bestanden hätte.

Mit Schreiben vom 20. November 2008 hielt die Finanzdelegation zu Händen des UVEK fest, dass im Aktionärsbindungsvertrag zwischen Bund und BLS folgende Punkte enthalten sein müssen:

1. Die Bedingungen für die Wahrnehmung der Option des Bundes auf eine Beteiligung von zwei Dritteln müssen bereits jetzt klar im Aktionärsbindungsvertrag festgelegt werden.
2. Nach Ablauf der Betriebskonzession an die BLS im Jahre 2020 muss die Zweidrittelmehrheit vom Bund übernommen werden.
3. Für den Fall, dass bis zum Ablauf der Betriebskonzession die Mehrheitsverhältnisse bei der BLS wechseln, muss der Bund die Möglichkeit haben, seine Beteiligung unverzüglich auf zwei Drittel zu erhöhen.

Der Bundesrat nahm mit Beschluss vom 19. Dezember 2008 vom geplanten Vorgehen Kenntnis. Das UVEK und das EFD wurden beauftragt, mit dem Kanton Bern und der BLS über einen Aktionärsbindungsvertrag zu verhandeln, welcher die Empfehlungen der Finanzdelegation berücksichtigt. Der ausgehandelte Vertrag ist dem Bundesrat zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Finanzdelegation bekräftigt, dass die von ihr formulierten Auflagen zwingend im Aktionärsbindungsvertrag aufzunehmen sind. Sie ersuchte den Bundesrat, ihr den Vertrag vor der Genehmigung zur Kenntnisnahme zuzustellen.

### **3.8.4 Controlling Leistungsvereinbarung Bund/Schweizerische Bundesbahnen (SBB)**

Bei der Prüfung des Controllings der Leistungsvereinbarung Bund/Schweizerische Bundesbahnen (SBB) 2007–2010 stellte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) im Wesentlichen fest, dass zwar erstens die Leistungsvereinbarung (LV) weitgehend «Best Practice» entspricht, jedoch zweitens der Vereinbarungsprozess optimiert werden kann, drittens das Controlling wenig wirksam ist, viertens viele der in der LV erwähnten Infrastrukturziele nicht gemessen werden und fünftens die Voraussetzungen für das Controlling zu verbessern sind. Diese gewichtigen Feststellungen und die Empfehlungen der EFK erörterte die Finanzdelegation in einer Aussprache mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Sie durfte dabei zur Kenntnis nehmen, dass das Departement die Empfehlungen der EFK unterstützt und sie als wertvolle Hinweise erachtet, um das vom Bundesamt für Verkehr (BAV) durchgeführte Controlling der Infrastrukturfinanzierung der SBB über die LV weiter zu verbessern.

Die Notwendigkeit eines wirksamen Controllings erachtet das UVEK als unbestritten, fliessen doch allein aus dem ordentlichen Bundesbudget jährlich annähernd zwei Milliarden Franken in den Betrieb und die Substanzerhaltung der Eisenbahn-

infrastruktur. Darum ist vorgesehen, die Anforderungen für das Controlling der Infrastrukturfinanzierung für alle Infrastrukturbetreiber in einer Verordnung zu präzisieren. Das UVEK hat aber die SBB aufgefordert, erste Massnahmen bereits vor der Inkraftsetzung dieser Verordnung umzusetzen, namentlich hinsichtlich Erhöhung der Transparenz, Verbesserung der Verifizierung von Angaben der SBB, Verstärkung der Anreize zur Zielerreichung sowie Schaffung von Vergleichsmöglichkeiten. Im Hinblick auf die Ausarbeitung der nächsten LV mit den SBB will das UVEK auch die weiteren Hinweise der EFK, etwa bezüglich der genaueren Formulierung von Zielvorgaben, berücksichtigen. Für die Verstärkung seiner Controllingaufgaben hat das BAV mit dem Budget 2009 zusätzliche Stellen beantragt (siehe auch Ziff. 3.8.2).

Mit einigem Erstaunen nahm die Finanzdelegation zur Kenntnis, dass die SBB gegenüber dem UVEK gewisse Informationen nicht zur Verfügung stellen und sich beispielsweise weigern, dem BAV die Monatsberichte des Bereiches Infrastruktur zu liefern. Die von den SBB ins Feld geführte Begründung, damit würde das Geschäftsgeheimnis verletzt, kann die Finanzdelegation aus mehreren Gründen nicht nachvollziehen: Zum einen ist nicht ohne Weiteres zu verstehen, was in einem fast vollständig von der öffentlichen Hand finanzierten Monopolbereich gegenüber dem UVEK als Aufsichtsbehörde geheim gehalten werden sollte, zum andern kann sich der Verwaltungsrat einer Aktiengesellschaft gegenüber dem Alleinaktionär nicht auf das Geschäftsgeheimnis berufen.

Die Finanzdelegation erachtet es als vordringlich, dass die notwendigen Verbesserungen beim Controlling der Leistungsvereinbarung Bund/SBB zügig an die Hand genommen werden. Sie unterstützt das UVEK in seinem Bestreben, die Anforderungen für das Controlling in einer Verordnung zu präzisieren und die Empfehlungen der EFK bei der nächsten LV zu berücksichtigen.

### **3.8.5 SBB Cargo**

SBB Cargo hat für 2007 erhebliche Verluste ausgewiesen, nachdem bereits 2006 rote Zahlen geschrieben werden mussten. Die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) kündigten daraufhin Sanierungsmassnahmen mit einem Stellenabbau in verschiedenen Regionen an. Es tauchten daraufhin Zweifel auf, ob SBB Cargo überhaupt über die notwendigen Informationen und betriebswirtschaftlichen Instrumente verfügt, um derart weit reichende Abbaupläne begründen zu können.

An ihrer ausserordentlichen Sitzung vom 19. März 2008 befasste sich die Finanzdelegation mit den finanziellen und strukturellen Schwierigkeiten von SBB Cargo. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) wurde mit weiteren Abklärungen und Prüfungen zu folgenden drei Stossrichtungen beauftragt: Erstens Reportingwesen gegenüber dem Eigner und innerhalb der SBB, zweitens betriebswirtschaftliche Führungsinstrumente, insbesondere betriebliches Rechnungswesen von SBB Cargo und drittens Subventionen im Bereich Güterverkehr und deren Rahmenbedingungen.

In ihrem Bericht gelangt die EFK zum Schluss, dass sowohl der Verwaltungsrat der SBB als auch der Eigner stufengerecht über die Entwicklung der finanziellen Ergebnisse und die Risiken von SBB Cargo informiert wurden. Allerdings wurden zu

optimistische Einschätzungen vermittelt. Die finanziellen Schwierigkeiten von SBB Cargo wurden deshalb mit dem etablierten Berichtswesen nicht frühzeitig erkannt. Vor 2007 verfügten die SBB über kein strategisches Controlling auf Stufe Konzern. SBB Cargo wurde anhand von Budgets und Monatsreportings überwacht. Die Schwerpunkte lagen dabei bei der Finanzbuchhaltung sowie der Darstellung der Entwicklung von Verkehrsleistungen und Umsatz. Als Fazit hält die EFK fest, dass die zur Verbesserung der betriebswirtschaftlichen Führungsinstrumente bereits 2005 entwickelten Konzepte von SBB Cargo nicht in den vorgesehenen Fristen umgesetzt wurden. Die Instrumente weisen auch heute noch Verbesserungspotenzial auf. Neben den Mängeln der Führungsinstrumente muss auch auf die optimistische Budgetierung 2007 hingewiesen werden. Insgesamt kommt die EFK zum Schluss, dass die Schwächen im betrieblichen Rechnungswesen zusammen mit den verkehrs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen die finanzielle Steuerung von SBB Cargo stark beeinflusst und geprägt haben.

Im Zusammenhang mit den Subventionen im Güterverkehr kommt die EFK zum Schluss, dass die Bahnreform insgesamt positiv zu beurteilen ist. Im Nachhinein muss allerdings die Frage gestellt werden, ob die SBB für die Liberalisierung genügend vorbereitet waren. Das Subventionsregime setzt nach Auffassung der EFK mehrheitlich die richtigen Anreize, es ist jedoch zu kompliziert und zum Teil wenig transparent. Die Zweckmässigkeit einzelner Subventionen muss hinterfragt werden. Die EFK empfiehlt unter anderem auch, die Auswirkungen einer weitergehenden Trennung von Infrastruktur und Betrieb vertiefter zu evaluieren.

Die Finanzdelegation teilt die Auffassung der EFK, dass die Politik die Frage beantworten muss, ob die Verlagerungsziele ohne die SBB Cargo überhaupt realisierbar sind, der Bund vom Akteur zum Besteller werden soll und welches die damit verbundenen verkehrs- und finanzpolitischen Folgen sind. Die Finanzdelegation wird diese Fragestellungen aufmerksam weiter verfolgen.

#### **4 Schlussbemerkung**

Im vorliegenden Bericht berichtet die Finanzdelegation – getreu ihrem Auftrag und aus der Perspektive der parlamentarischen Oberaufsicht – in erster Linie über diejenigen Erkenntnisse und Feststellungen, die zu kontroversen Diskussionen und kritischen Bemerkungen Anlass gaben. Die Feststellungen der Finanzdelegation basieren insbesondere auf ihren Kompetenzen der mitschreitenden Oberaufsicht, dank welcher sie sich im laufenden Haushaltsprozess einschalten und damit unerwünschte Entwicklungen der Geschäfte noch rechtzeitig korrigieren kann. Daraus resultiert eine erhebliche Präventionswirkung. Dazu trägt auch bei, dass sich die Finanzdelegation in ihren Entscheiden und bei der Beurteilung der ihr vorgelegten Geschäfte stets sehr restriktiv zeigt. Die Gewährung eines Vorschusses von rund 6 Milliarden Franken im Zusammenhang mit der UBS infolge der Finanzkrise zeigt aber, dass sich auch die Finanzdelegation ausserordentlichen Entwicklungen und Situationen nicht entziehen kann.

Es gilt aber auch festzuhalten, dass die Finanzdelegation die ihr von den Eidgenössischen Finanzkontrolle unterbreiteten Dossiers in den meisten Fällen positiv beurteilen konnte. Die Finanzdelegation will es deshalb nicht unterlassen, dem Bundesrat und der Bundesverwaltung für die gute Haushaltsführung und für die insgesamt wirksame und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel zu danken.

Der Dank der Finanzdelegation gehört auch den Mitarbeitenden ihres Sekretariates für ihren grossen Einsatz sowie der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) für ihre Aufsicht über die Bundesfinanzen. Die EFK hat ihre Aufgabe in gewohnter und bewährter Weise effizient, weitsichtig und engagiert im Dienste der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes erfüllt.